

# Statsborgerskapets røtter og føtter

En rettssosiologisk studie av  
statsborgerskapets betydning i lys av  
nasjonale og globale samfunnsutviklinger

Gyda Kronen Stenhammer



Masteroppgave i rettssosiologi  
Institutt for kriminologi og rettssosiologi

Juridisk fakultet  
UNIVERSITETET I OSLO

08.05.2015



# **Statsborgerskapets røtter og føtter**

En rettssosiologisk studie av statsborgerskapets betydning i lys av nasjonale og globale  
samfunnsutviklinger

© Gyda Kronen Stenhammer

2015

Statsborgerskapets røtter og føtter. En rettssosiologisk studie av statsborgerskapets betydning i lys av nasjonale og globale samfunnsutviklinger.

Gyda Kronen Stenhammer

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

**Tittel:** Statsborgerskapets røtter og føtter. En rettssosiologisk studie av statsborgerskapets betydning i lys av nasjonale og globale samfunnsutviklinger.

**Forfatter:** Gyda Kronen Stenhammer

**Veileder:** Vidar Halvorsen

**Leveret ved:** Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo, våren 2015.

Statsborgerskap har tradisjonelt vært knyttet til nasjonal identitet og stått som et symbol for et avgrenset territorium. Debatter og forslag rundt redefinering av kriterier for statsborgerskap reiser store spørsmål når det gjelder hva som er grunnlaget for nasjonal identitet og tilhørighet, og ikke minst hva den tiltenkte og faktiske betydningen av et norsk statsborgerskap er. I 1888 fikk Norge sin første statsborgerlov, og dermed ble reguleringen av hvem som var statens borgere sentralt. Det ble fastslått at lovgivingen skulle føre prinsippet om *jus sanguinis*, nedarvingsprinsippet, noe som har vært idealet til den norske statsborgerlovgivningen siden. Like fullt har det hele tiden vært åpnet for naturalisering og at innflyttere kan få et norsk statsborgerskap ved fylte krav.

Mennesker emigrerer og bosetter seg på nye steder av flere grunner, enten det er på grunn av arbeid, familiesituasjon, sikkerhetsmessige grunner eller annet. Faktumet er at det skjer oftere og i større skala enn tidligere, noe som gjør at avgrensningen av statens borgere blir enda mer sentral. Som en konsekvens av de ulike globale prosessene i samfunnet, kan det se ut til at det tradisjonelle nasjonale statsborgerskapet møter på utfordringer med å være suveren i fordelingen av rettigheter og goder. Utfordringene utspilles i møte med hva et nasjonalt statsborgerskap *faktisk* betyr i internasjonal sammenheng; hvor overnasjonale organer får mer suverenitet, og en utvikling i retning av en verden der grenser blir mer porøse.

Statsborgerskap er fortsatt koblet til nasjonalstaten gjennom medlemskap, men i lys av europeisering er ikke denne koblingen like grunnleggende som den tradisjonelt har vært.

Dobbelt statsborgerskap har blitt en mer akseptert status, og flere rettigheter knyttes til status basert på individ framfor nasjonalitet. Debatten om å tillate doble statsborgerskap i Norge har vært oppe til diskusjon flere ganger, men Norge viser seg å være et av de mer restriktive landene. Gjeldende lov trådte i kraft 1. september 2006, hvor det ble vedtatt å fortsette prinsippet om ett statsborgerskap. Det har lenge vært en skepsis mot å tillate dobbelt statsborgerskap for landets borgere, noe som begrunnes i tre forhold; bevare nasjonal lojalitet,

øke integreringen, praktiske hensyn som verneplikt og lignende. Hvorvidt disse forholdene og argumentene er like relevante i dag, vil bli diskutert i avhandlingen. Selv om begrensningen av doble statsborgerskap er idealet, føres det unntak fra loven for personer som har problemer med løsning fra tidligere statsborgerskap av ulike grunner. Nyere statistikk viser at det var 52 % som fikk beholde sitt tidligere statsborgerskap i tillegg til norsk statsborgerskap i 2014. Virkelighetsbildet viser et økt antall personer med flere nasjonale tilknytninger. Hvorvidt statsborgerloven fungerer i sin tiltenkte grad, da over halvparten som søkte om norsk statsborgerskap fikk beholde sitt opprinnelige, er noe som indikerer til videre diskusjon.

Det at mange rettigheter er frakoblet det formelle statsborgerskapet har ført til en økning av fenomenet «denizenship», som medfører kategorisering av borgere. Man kan leve hele sitt liv i Norge som utenlandsk borger og få tilgang til de sosiale og sivile rettighetene. Derimot er de politiske rettighetene kun forbeholdt norske statsborgere. Samtidig ser det ut til at statsborgerskapsinstitusjonen går mot en revitalisering, hvor statsborgerskapet og nasjonalstatens betydning styrkes ved å tillegges på flere samfunnsarenaer enn kun det juridiske.

Et statsborgerskap er først og fremst et juridisk dokument som viser til ditt medlemskap til staten, men det stopper ikke der. Et statsborgerskap går utover dets juridiske karakter, og kombineres med medborgerskapet som innebærer tilhørighet og identitet til et avgrenset fellesskap. Det er sammensetningen av disse dimensjonene som utgjør samfunnsborgerskapet. Forståelsen og betydningen av samspillet mellom disse komplementære dimensjonene vil gjøre det lettere å forstå statsborgerskapets betydning i sin helhet. Det at medborgerskapet er en viktig del av statsborgerskapet vises blant annet gjennom statsborgerskapsseremoniene som gjennomføres i hvert fylke. I seremoniene blir det vektlagt bånd og tilhørighet til det norske samfunnet og det fellesskapet som folder seg rundt landets borgere.

# Forord

Prosesen med å skrive en masteravhandling har vært utfordrende, men også svært lærerik. Det er mange som har bidratt til at jeg nå har kommet meg helskinnet frem til mål, og fortjener en stor takk.

Først vil jeg takke min veileder, Vidar Halvorsen, for sitt skarpe blikk og sin røde penn. Dine kommentarer til avhandlingens språk og struktur, samt konkretisering av perspektiver og ideer rundt statsborgerskap har vært til god hjelp.

Tusen takk til Utlendingsdirektoratet, enhet for statistikk og analyse ved Magnar Naustdalslid, for imøtekommende og behjelpelige svar. Jeg er svært takknemlig for tilgangen jeg fikk til deres ferske tall fra undersøkelsen angående unntak for dobbelt statsborgerskap.

En stor takk går også til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som ga meg adgang til å observere statsborgerskapsseremonien i Oslo Rådhus våren 2015.

Takk til venner og familie for gode råd, oppmuntring og korrekturlesning.

Sist, men absolutt ikke minst, vil jeg takke mine herlige medstudenter for faglige, så vel som ikke fullt så faglige, diskusjoner og samtaler på Nova. Dere har vært en god motivasjonskilde med mye humor og støtte gjennom en til tider svært utfordrende prosess.

Oslo, mai 2015.

Gyda Kronen Stenhammer





# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Begrunnelse for valg av tema .....	1
1.2	Et mangfoldig forskningsfelt .....	2
1.3	Problemstillinger og arbeidsspørsmål .....	3
1.4	NOU 2000:32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap .....	5
1.5	Tidligere forskning og aktualitet .....	5
1.6	Teoretiske perspektiver.....	6
1.7	Oppgavens struktur.....	8
<b>2</b>	<b>Metodiske valg og refleksjoner .....</b>	<b>10</b>
2.1	Kvalitativ dokumentanalyse .....	10
2.2	Innsamling av datamaterialet.....	11
2.2.1	Kvalitativt datamateriale .....	11
2.2.2	Kvantitativt datamateriale .....	12
2.2.3	Fremgangsmåten .....	13
2.2.4	Kontekst .....	13
2.3	Perspektiv .....	14
2.4	Litteratur .....	15
2.5	Statsborgerskapsseremoni .....	15
2.6	Vitenskapelige kvalitetskriterier.....	16
2.6.1	Gyldighet.....	16
2.6.2	Pålitelighet, etterprøvbarhet og representativitet .....	16
2.7	Etiske utfordringer.....	18
<b>3</b>	<b>Historisk perspektiv på statsborgerskapet i Norge.....</b>	<b>19</b>
3.1	Ulike prinsipper for tildeling av statsborgerskap .....	19
3.2	Nasjonsbygging .....	20
3.3	Nasjonalstaten i 1814 til første statsborgerlovgivning i 1888 .....	23
3.4	1900-tallet: En periode hvor adskillelse av borger og fremmed står sterkt.....	25
3.5	Lov av 1950.....	28
3.6	Lov av 2006.....	30

<b>4</b>	<b>Hva er betydningen av en stat, en nasjon og et statsborgerskap? .....</b>	<b>33</b>
4.1	Nasjon eller stat? .....	33
4.1.1	Ulike typer stater .....	36
4.2	Statsborgerskapets tre komponenter .....	38
4.3	Oppfatninger om det norske statsborgerskap: fordeler og ulemper .....	43
4.4	Fellesskapets betydning: identitet og tilhørighet .....	48
4.4.1	Statsborgerskapsseremoni .....	49
4.5	Grupperingen «oss» .....	50
<b>5</b>	<b>Rett til å ha rettigheter.....</b>	<b>51</b>
5.1	Denizenship – en mellomkategori? .....	52
5.1.1	Debatten om de politiske rettighetene .....	55
5.1.2	Flest vestlige «denizens».....	56
5.2	Et spørsmål om status: statsborgerskap og menneskerettighetene .....	57
5.3	Stabilitets- og liberaliseringsperspektivet.....	60
5.4	Norges plassering – en mellomkategori?.....	63
<b>6</b>	<b>Dobbelt statsborgerskap .....</b>	<b>66</b>
6.1	Regler mot dobbelt norsk statsborgerskap.....	69
6.2	Lojalitets- og integreringskonflikter? .....	72
6.3	Det nordiske samarbeidet tar ulike veier .....	78
6.3.1	Lovendring i Danmark fra 2015 .....	79
6.4	Har unntaket blitt normen? .....	81
<b>7</b>	<b>Norge i møte med verden.....</b>	<b>87</b>
7.1	Har statsborgerskapets status blitt beriket eller redusert med tidens utvikling?.....	88
7.1.1	Vedvarende elementer .....	88
7.1.2	Svekkende elementer.....	91
7.2	Nasjonalstatens suverenitet i endring? .....	92
7.3	Den Europeiske festning. En adskillelse mellom Vesten og resten?.....	95
7.3.1	Et pass er ikke bare et pass.....	97

<b>8</b>	<b>Avsluttende ord .....</b>	<b>99</b>
8.1	Oppsummering av avhandlingens funn .....	99
8.2	Aktualitet og videre implikasjoner .....	105
8.3	Avsluttende bemerkninger.....	106
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>108</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>115</b>
	Vedlegg 1: Statsborgerloven – Lov 2005-06-10 nr.51 om norsk statsborgerskap.....	116
	Vedlegg 2: Statsborgerforskriften – kapittel 6 .....	124
	Vedlegg 3: Lov nr. 1496 af 23-12-2014 om ændring af lov om dansk indfødsret.....	125
	<b>Oversikt over figurer og tabeller</b>	
	Illustrasjon 1 .....	53
	Illustrasjon 2 .....	59
	Figur 1 .....	43
	Figur 2 .....	68
	Figur 3 .....	77
	Figur 4 .....	82
	Tabell 1 .....	83
	Tabell 2 .....	83



# 1 Innledning

«Se! Han har blitt norsk! Nå er han nederst i trappa, så da er han norsk».

En gutt på rundt fire år sitter blant gjestene og venter spent på at landets nye borgere skal komme ned trappene i Rådhushallen. Gutten roper ut sitatet over med stor entusiasme da en mann går ned trappen for å sette seg i publikum rett før seremonien starter. Det er søndag 26.april, og et stort antall mennesker med en mangfoldig kulturell bakgrunn er samlet i Oslo Rådhus. Alle er pyntet i sitt flotteste antrekk, store forventninger, glede og ikke minst stolthet. Det er musikk. Det norske flagget er heist. Troskapsløftet avlegges. Nasjonalsangen sprer seg i rommet. Det er en høytidelig seremoni for de 320 nye norske statsborgerne som er bosatt i Oslo og Akershus og er her med sine gjester bestående av venner og familie.

## 1.1 Begrunnelse for valg av tema

Forholdet mellom statsborgerskap og nasjonal identitet er som konsekvens av globaliserende prosesser blitt belyst som et komplekst forhold. Helt siden 1888 har den norske statsborgerskapslovgivningen vært preget av en nasjonal holdning til statsfellesskapet, og nedarvingsprinsippet av statsborgerskapet har siden da vært idealet. Det var viktig å være lojal mot sin stat, noe som medførte én nasjonal identitet. Det var med andre ord svært problematisk med dobbelt statsborgerskap i forhold til konflikter mellom statene, siden begge ville anse personen som sin borger. Mennesker har i alle tider forflyttet seg over landegrenser, men med flere og billigere transportforbindelser, større flyt av kommunikasjon, varer og tjenester, har flere personer tilhørigheter og identiteter utover ett territorielt avgrenset område. Av den nye statsborgerloven stilles det ulike krav for å bli norsk borger gjennom søknad. Det stilles blant annet krav om språkkunnskaper, botid, man kan ikke være ilagt reaksjon for straffbare forhold, generelle kunnskaper om det norske samfunnet og vektlegging av grunnleggende verdier rundt fellesskap og lojalitet. Her kommer prinsippet om ett statsborgerskap inn. Ved å se nærmere på de ulike argumentene og lovforslagene som stilles for statsborgerskap, vil jeg analysere hva slags grunnleggende syn man har på statsborgerskapets betydning og dens tiltenkte funksjon, og hva vi mener det skal bety for vårt samfunn.

Statsborgerskap kan forskes på fra mange ulike vinkler og har utviklet seg som et beskrivende og analytisk konsept, så vel som en teoretisk tradisjon (Lister 2003). Mitt valg av tema for avhandlingen knytter an til min bacheloroppgave i sosialantropologi, hvor transnasjonalisme og identitet ble sentrale temaer for meg. Menneskers bevegelsesmønster og de tilhørigheter man erverver seg på veien er et enormt tema, men det var tematikken rundt personers tilhørighet som førte meg til statsborgerskapsfeltet. Etter avgrensninger, utvidelser, nye vinklinger, sidespor og igjen nye avgrensninger falt valget på statsborgerskapets *betydning* i Norge og samfunnets utviklinger i en tid preget av globaliserende tendenser.

«For rettssosiologien er det statens styring av samfunnsmedlemmenes situasjon og atferd som er temaet» skriver Mathiesen (2011:176) i «Retten i samfunnet», og det er nettopp dette jeg ønsker å se på gjennom statsborgerloven og hvordan den påvirker og berører samfunnsmedlemmenes situasjon, atferd og deres beslutninger i samfunnet. Dagens gjeldende statsborgerlov, Lov av 10.juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap, trådte i kraft 1.september 2006. Denne loven er i utgangspunktet et juridisk dokument, men samtidig er det et produkt av vårt samfunn, og vil derfor være en indikasjon på de verdier, interesser og perspektiver som dominerer i vår samtid. Juridiske lover styrer og former samfunnet, men endringer i samfunnet er også med på å forme de juridiske lovene i et samfunn. På denne måten blir dokumentet også politisk, hvor blant annet kriterier for hvem som skal inkluderes i statsfellesskapet gjør seg gjeldende.

## 1.2 Et mangfoldig forskningsfelt

Det er forsket og skrevet mye om «citizenship» internasjonalt; litteraturen er svært mangfoldig og temaene knyttet til statsborgerskap strekker seg utover et bredt spekter. Det brukes blant annet til å analysere politiske fellesskap, demokrati, kjønn, etnisitet, likheter, forskjeller, forholdet mellom stat og borger, men også forholdet mellom borgerne, innvandring og bevegelsesmønstre, for å nevne noe.

Statsborgerskapsfeltet har fått kritikk for bare å fokusere på den offentlige sfæren. Den offentlige sfæren i samfunnet har tradisjonelt vært knyttet til det politiske og vært nærliggende for menn, mens den private sfæren har vært nærliggende for kvinner. Dette har gjort at diverse rettigheter og plikter har blitt forbeholdt det ene kjønn fremfor det andre.

Dette perspektivet av statsborgerskapsstudier er interessant og kunne vært nyttig å koble inn i spørsmålet om statsborgerskaps betydning, men jeg har valgt å ikke fokusere på kjønn som et perspektiv i denne avhandlingen på grunn av avhandlingens rammer og nødvendige begrensinger. I denne avhandlingen vil jeg begrense fokuset til statsborgerskapets betydning og hva et norsk statsborgerskap innebærer. Et statsborgerskap er mye mer enn bare et medlemskap i staten. Det handler også om fordeling av rettigheter og plikter, om tilhørighet og identitet, om deltagelse i et samfunn og et fellesskap. Det handler om inkludering og ekskludering, så vel som likhet. Sentrale diskusjoner er nasjonalstatens rolle og hvorvidt statsborgerskapets betydning er vedvarende eller svekkende i en tid preget av grenseoverskridende migrasjon, transnasjonale relasjoner og mer omfattende internasjonale rettsutviklinger. For å kunne besvare dette mener jeg det er hensiktsmessig å se på rammene av statsborgerskapet, nemlig nasjonen, identitet og nasjonalstaten, så vel som politisk styring og det politiske fellesskapet. Videre har statsborgerskapet trådt utenfor disse rammene, og jeg vil derfor knytte tematikken opp mot grenseoverskridende prosesser som innvandring, internasjonale avtaler og bestemmelser, så vel som fellesskap og tilhørighet.

### **1.3 Problemstillinger og arbeidsspørsmål**

Avstammingsprinsippet har vært den grunnleggende modellen i Norge de siste 100 årene, der nasjonstilhørighet står sterkt, men det har hele tiden vært åpnet for naturalisering og at innflyttere kan få et norsk statsborgerskap. Naturalisering er en prosess der en ikke-borger i et land blir en borger gjennom søknad og får denne innvilget. Jeg benytter meg av nasjonalstatens betydning som ramme for analysering av den norske statsborgerloven. Videre er det en historisk-teoretisk betraktning der jeg ønsker å få frem en økt forståelse om dagens forhold. Det vil bli en analyse av statsborgerloven, samt forarbeidende for den, men også av fenomenene «denizenship», doble statsborgerskap, stat og nasjon, og videre knytte dette opp mot politiske og sosiale fellesskap, identitet og tilhørighet. Statsborgerskap berører mange politiske områder og bør derfor ses i forhold til flere av de ulike områdene. Jeg vil knytte dette til samfunnsutviklinger på nasjonalt og internasjonalt nivå, som nasjonalt borgerskap og unionsborgerskap. For å få frem dette har jeg benyttet meg av en hovedproblemstilling som lyder som følger:

*Hva er det norske statsborgerskapets betydning og verdi, og hvordan blir dette synet utfordret i dagens samfunn?*

Jeg ønsker å se hvordan noe som er fast og bestemt; lovverket, er i møte med noe kontinuerlig dynamisk; samfunnet. Virkeligheten vi lever i blir formet av sosiale handlinger og prosesser, ofte er de grunnleggende politiske. Det er disse prosessene som er med på å legge føringer for en nasjonal statsborgerlovgivning. Statsborgerskap har i større grad blitt fokusert på i forlengelse av globaliseringstendenser som økt immigrasjon, og derav har det blitt mer nødvendig med en bevisstgjøring rundt hva et statsborgerskap skal innebære og hele institusjonen rundt det. Statsborgerskap har tradisjonelt sett vært knyttet til nasjonal identitet og stått som et symbol for dette. Debatter og forslag rundt redefinering av kriterier for statsborgerskap reiser store spørsmål når det gjelder hva som er grunnlaget for nasjonal identitet og tilhørighet, og ikke minst hva den tiltenkte og faktiske betydningen av et norsk statsborgerskap er. For lettere å kunne besvare og belyse hovedproblemstillingen min har jeg utarbeidet fem ulike underproblemstillinger:

- 1) Hva vil det si å være norsk borger og tilhøre et nasjonalt fellesskap?*
- 2) I hvilken grad har internasjonale organer en påvirkning på betydningen av statsborgerskap generelt og norsk statsborgerskap spesielt?*
- 3) Er det en svekket eller styrket betydning av det nasjonale statsborgerskapet, eller vedvarer det som før?*
- 4) Hvordan kan identitet bli utfordret ved statsborgerskap, og kan identitetsfølelsen bli begrenset ved regel om ett statsborgerskap?*
- 5) Inkluderende og ekskluderende på samme tid – blir et mulig unionsborgerskap et skille mellom Vesten og resten?*

Da det er flere ulike elementer og utfordringer som sammen har stor innvirkning for statsborgerskapets betydning og verdi, har jeg formulert underproblemstillingene for å belyse hovedproblemstillingen mer konkret. Noen av underproblemstillingene spenner over flere kapitler, som underproblemstilling nr. 1 og nr. 2. Andre knyttes direkte til et kapittel, der underproblemstilling nr. 3 er analysert i kapittel 7, nr. 4 går dypere inn på dobbelt statsborgerskap i kapittel 6, mens siste underproblemstilling er rettet mot kapittel 5 og 7.



## **1.4 NOU 2000:32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap**

I avhandlingen kommer jeg til å analysere normative og empiriske tilnærminger av statsborgerskapet gjennom ulike dokumenter og forskning. Det normative viser til verdier som ligger til grunn, hvor jeg gjør bruk av lovgivers normative argumenter i utredningene og proposisjoner. Den empiriske tilnærmingen av statsborgerskapet jeg tar i bruk, er mer beskrivende, der den viser hvordan samfunnet blir berørt av lovgivingen.

Statsborgerskap har lenge vært et interessant tema blant forskere, spesielt i perioden da den nye statsborgerloven ble utarbeidet har det blitt skrevet en del rundt temaet statsborgerskap og nasjonalstaten. Som følge av de mange globaliserende prosessene, har flere og flere mennesker sterk tilknytning til flere land, og jeg vil derfor gå nærmere inn på debatten rundt dobbelt statsborgerskap. Jeg vil se på debatten her hjemme i Norge med sine argumenter for og imot, men også på de skandinaviske landene og et blikk på verden forøvrig. Den offentlige utredningen «NOU 2000:32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap» satte av stor plass til å diskutere hvorvidt dobbelt statsborgerskap skal, og bør, aksepteres i Norge. Herunder kommer utredningen inn på norsk ideologi, både historisk og politisk, som er av betydning for hva det innebærer å være norsk og det å ha et norsk statsborgerskap. De ulike argumentene for verdien av og meningen med statsborgerskapet kan ses som grunnleggende for ulike debatter som problematiserer statsborgerskap og innvandring. Denne utredningen anser jeg derfor som svært relevant i min avhandling og utgjør en av mine hoveddokumenter for analysering.

## **1.5 Tidligere forskning og aktualitet**

Likheter ved mitt prosjekt og tidligere forskning er belysningen av statsborgerskapets betydning som noe mer enn bare av juridisk karakter. Det er nå nesten ti år siden denne loven trådte i kraft, og jeg mener det vil være interessant å se på hvordan denne lovgivingen praktiseres og faktisk fungerer opp mot de som er berørte av den, i ulik grad. Dette teamet var svært sentralt i utredningen NOU 2000:32, men har igjen blitt tatt opp til diskusjon i lys av utviklingen i europeiske land, men også i lys av at globaliserende prosesser påvirker oss enda sterkere i dag enn for bare ti år siden da gjeldene lov ble vurdert. Argumentene som ble

fremmet i utredningen NOU 2000:32 er sentrale i forståelsen av utarbeidelsen av dagens gjeldende statsborgerlov, men det vil også være interessant å se hvorvidt disse argumentene passer til dagens samfunnsforhold. Avhandlingen min vil derfor skille seg fra andre ved at jeg ser på de nyeste utviklingstrekkene i debatten, hvorvidt argumentene fra utredningen i 2000 fortsatt er holdbare for samfunnspraksisen i dag, fersk statistikk angående ulike elementer av statsborgerskap i Norge, samt lovendringer blant våre naboland.

## 1.6 Teoretiske perspektiver

Jeg tar utgangspunkt i flere teoretiske perspektiver for å belyse min problemstilling. De teoretiske bidragene jeg anvender er hovedsakelig sosiologiske eller statsvitenskapelige, men deres tematiske forskningsområder er dekket under rettsosiologiens tema. Avhandlingen vil ikke bli lagt opp med et eget teoretisk kapittel der jeg legger frem de sentrale teoriene for empirien og oppgaven. Strukturen jeg har valgt for avhandlingen vil heller være å presentere ulike temaer i hvert kapittel, der de relevante teoriene for temaet vil bli presentert først og videre anvendt og diskutert opp mot empirien jeg tar i bruk. Teoriene blir fremstilt med empiriske eksempler fra dokumentene og undersøkelsene fra tidligere forskning som er tatt i bruk for å konkretisere argumentene som blir gitt.

Thomas Humphrey Marshalls perspektiv på statsborgerskap går på det tradisjonelle nasjonale statsborgerskapet hvor han knyttet fremveksten av moderne statsborgerskap til en prosess der borgerne av et land ble tilskrevet sivile, politiske og sosiale rettigheter. Marshalls teori har et historisk syn på utviklingen av statsborgerlige rettigheter i England og regnes som klassikeren i studier av statsborgerskap. Hans bidrag har påvirket videre forskning på feltet. Et annet teoretisk perspektiv går nærmere inn på statsborgerskapet og nasjonalstaten, der spesielt dikotomien mellom å være på innsiden og utsiden blir sentral. Grete Brochmann bruker samfunnsborgerskap som et «samlebegrep» for statsborgerskap og medborgerskap på norsk, som tilsvarer den dobbeltheten det engelske begrepet «citizenship» innebærer (2002:56). En persons samfunnsborgerskap kan deles opp i to dimensjoner; det juridiske statsborgerskapet som henviser til en formell relasjon mellom et individ og en stat, og det substansielle medborgerskapet som har en mer sosial dimensjon og henviser til identitet og tilhørighet. Begge dimensjonene er viktige i forhold til denne avhandlingen. Et medlemskap i en nasjon

går ofte utover det juridiske aspektet og knytter seg nærmere mot et medlemskap rundt felles identitet. Benedict Andersons (1991) begrep om «forestilte fellesskap» vil bli drøftet i sammenheng med det tradisjonelle nasjonale statsborgerskapets betydning, så vel som de mer overnasjonale betydningene.

Flere av rettighetene som tidligere var en del av statsborgerinstitusjonenes goder, er i dag frakoblet. Selv om statsborgerskap fortsatt er koblet til nasjonalstaten gjennom medlemskap, så er denne koblingen i lys av europeisering ikke lenger like grunnleggende som den tradisjonelt har vært. Dobbelt statsborgerskap har blitt en mer akseptert status og rettigheter knyttes til status basert på individ framfor nasjonalitet. Rettigheter er et stort område innenfor statsborgerskapsfeltet, og jeg har anvendt flere teoretikere med ulike perspektiver på rettigheter sett i lys av denne utviklingen. Tomas Hammar (1990) la frem begrepet «denizenship», for å vise til at mange innvandrere oppnår flere rettigheter gjennom lovlig opphold i landet og arbeidstilknytning, men ikke gjennom å bli statsborgere. Det at mange rettigheter er frakoblet det formelle statsborgerskapet har ført til en etablering av det begrepsmessige skillet mellom «citizens» og «denizens». Flere mener å se en utvikling der statsborgerskapets suverenitet til å fordele rettigheter er svekket, med konsekvenser for at det universelle svekker nasjonalstatens suverenitet som helhet. Yasemin Soysal står for en postnasjonal tilnærming til statsborgerskapet der hun mener rettsutviklingen viser til at individer er styrket på bekostning av nasjonalstatens suverenitet, en såkalt «universal personhood». Rogers Brubaker viser til det motsatte med begrepet «nationhood», der nasjonens historiske balast er med på å bestemme føringene for nasjonens fremtid i inkludering av nye borgere. Han viser til et skille mellom å være medlem av en stat og en nasjon.

Arnfinn H. Midtbøen, Espen D.H. Olsen og Andreas Føllesdal tar opp perspektiver som går på den grenseoverskridende utviklingen av statsborgerskapet, herunder akseptering av dobbelt statsborgerskap, unionsborgerskap og andre internasjonale avtaler som er interessante i forbindelse med statsborgerskap på nasjonalt og overnasjonalt plan.

## 1.7 Oppgavens struktur

Jeg vil nå oppsummere innholdet i hvert av kapitlene, for å tydeliggjøre oppgavens struktur, samtidig som det viser hvilke temaer og debatter som analysen baseres på. Aspektene av identitet og tilhørighet er av betydning for alle kapitlene, dette med bakgrunn i at betydningen av statsborgerskapet rommer mer enn bare den juridiske statusen. Oppgaven er strukturert på følgende måte:

I **Kapittel 2** vil det bli gitt en gjennomgang av det materialet jeg har valgt å anvende for å belyse problemstillingen min, samt arbeidsspørsmålene. Det vil også være en diskusjon av de eventuelle begrensninger knyttet til den metoden jeg har valgt å bruke.

**Kapittel 3** blir en historisk fremstilling av nasjonsoppbyggingen i Norge, sammen med utviklingen fra landets første statsborgerlovgivning og frem til gjeldende lov. Det legges også frem ulike prinsipper for statsborgerskap, og anvendelse av dem.

**Kapittel 4** vil først gå dypere inn på begrepene nasjon, stat og nasjonalisme. Ved en bedre forståelse av disse begrepene bygger kapitlet videre på at et statsborgerskap innebærer tre komponenter: *medlemskap, rettigheter og deltagelse*. Det vil bli en nærmere redegjørelse for hvordan det norske statsborgerskapets *oppfattede* verdi og betydning er, i form av en redegjørelse om hvorfor personer velger å søke om norsk statsborgerskap, eller hvorfor man velger å ikke gjøre det, selv om man er bosatt i Norge. Identitet og tilhørende fellesskap er sentrale temaer i denne sammenhengen.

I **Kapittel 5** vil aspekter rundt rettigheter i forbindelse med statsborgerskapet bli diskutert i lys av internasjonale konvensjoner og avtaler. Fremveksten av fenomenet «denizenship» vil bli sett i sammenheng med lovverket i Norge, samt de universale menneskerettighetene. Muligheten for at nasjonalstaten og statsborgerskapet er i en utvikling der suvereniteten blir svekket, er spørsmål som tas opp i dette kapitlet i sammenheng med internasjonale organer.

**Kapittel 6** tar for seg tema dobbelt statsborgerskap. Det vil bli sett nærmere på praktiseringen av ett statsborgerskap opp mot levekårsundersøkelsen og undersøkelse gjort av Oxford Research angående tilhørighet og betydningen av norsk et statsborgerskap. Kapitlet tar også for seg en liten komparativ analyse av de skandinaviske landene i samme diskusjon. Fungerer statsborgerloven i sin tiltenkte grad når unntakene stadig øker?

**Kapittel 7** knytter sammen alle aspektene ved et nasjonalt statsborgerskap som er diskutert og analysert i de foregående kapitlene og ser dem i sin helhet. Videre ses det på hvorvidt et norsk statsborgerskap, og Norge som nasjonalstat forøvrig, blir svekket eller om det bevarer sin suverenitet i møte med samfunnsutviklinger som opptrer på internasjonalt nivå. Herunder utviklingen av unionsborgerskap og «verdien» av et statsborgerskap fremfor et annet.

Avslutningsvis, i **kapittel 8**, vil jeg oppsummere de viktigste funnene og diskutere betydningen av et nasjonalt statsborgerskap i en virkelighet sterkt påvirket av globaliserende prosesser.

## 2 Metodiske valg og refleksjoner

### 2.1 Kvalitativ dokumentanalyse

En del av problemstillingen setter et direkte søkelys på samfunnets utvikling i forhold til lovgivningen. Enhver lovgivning er et forsøk eller et ønske om å regulere en virkelighet, men hva skjer når virkeligheten er i stadig utvikling? Vil lovgivningen fungere i sin tiltenkte grad? I mitt arbeid med avhandlingen har jeg valgt å ta i bruk en induktiv tilnærming, der teoriene genereres fra data og analysen av fenomenet danner utgangspunktet for utformingen av problemstillingene og teoriene (Bryman 2012: 26). Kvalitative metoder innebærer at forskeren fortolker og analyserer meningsinnholdet i det empiriske materialet. Siden problemstillingen min går på hva statsborgerskapets betydning og verdi er, er det nærliggende for meg å se på ulike dokumenter for å avdekke de ulike argumentene og perspektivene som fremmes. Metodevalget falt derfor på dokumentanalyse som mest relevant for å kunne studere statsborgerlovgivningens betydning, intensjoner og reguleringer, og videre hvordan dette møter samfunnet. Hensikten ved bruk av dokumentanalysen er å samle ulike kilder som skal analyseres og systematisere opplysningene, for videre å se dem i en sammenheng for å belyse ulike sosiale kontekster, hvor man kan komme frem til et nytt eller annerledes perspektiv på samme tema, eller rett og slett å belyse ett tema fra flere perspektiver (Grønmo 2004: 120). Hovedmetoden jeg anvender er kvalitativ dokumentanalyse, men med anvendelse av kvantitativ tilnærming gjennom innhentet statistikk.

Det er en normativ generell tenkning rundt temaet statsborgerskap i dagens samfunn som jeg tar fatt i. Jeg har valgt å bruke kvalitativ dokumentanalyse siden jeg mener det vil gi meg innblikk i de ulike syn og perspektiver som lå til grunn for vurderingene og avgjørelsene som ble tatt i arbeidet med utredningen for gjeldende statsborgerlov fra 2006. Deres argumenter, synspunkter og beskrivelser vil være behjelpelig i arbeidet med å forstå betydningen av et norsk statsborgerskap. En av fordelene ved bruk av kvalitativ metode er at man kan prøve å forstå andres handlinger ved å se verden gjennom deres øyne. Kvalitativ metode egner seg godt til studier der man ønsker å forstå et fenomen, og se dette fenomenet mer i dybden.

## 2.2 Innsamling av datamaterialet

### 2.2.1 Kvalitativt datamateriale

Innen datainnsamling av blant annet dokumenter skilles det mellom typer data, herunder primærdata og sekundærdata. Jeg har stort sett forholdt meg til sekundærdata da jeg ikke har samlet inn nytt datamaterialet selv, som ved primærdata, men har anvendt andres rådataer og brukt dette i videre fortolkning og analysering. Dette innebærer både positive og negative sider. For det første vil jeg ikke hatt mulighet eller kapasitet til å samle inn like mye datamaterialet ved å innhente råmaterialet selv, som jeg nå sitter med og har anvendt i masteroppgaven. Ved innsamling av andres materialet og tidligere forskning gir det «informasjon som allerede forelegger i en eller annen form, og som er mer eller mindre tilgjengelig» (Halvorsen 2008: 114). Noen vil kanskje mene at man mister noe av sin egen tolkning ved bruk av datainnsamling fra andre, men tekst- og dokumentutvelgelse har et fortolkende element i seg selv. En fallgrube er selvfølgelig at man fortolker litteraturen i en annen retning og gir den en feilaktig mening enn det teksten og forfatteren har ment. For å redusere muligheten til å mistolke materialet har jeg prøvd å innhente alternativ informasjon på temaet.

Det datamaterialet jeg anvender i min kvalitative dokumentanalyse er hovedsakelig offentlige dokumenter og tidligere forskning, hvor jeg vil analysere de ulike argumentene som fremmes angående statsborgerskapets verdi og tiltenkte betydning. De dokumentene jeg anvender til analysering er lovene Lov 2005-06-10 nr. 51: «*Lov om norsk statsborgerskap*» og «*Lov om norsk riksborgarrett*» fra 1950. En offentlig utredning som er svært sentral i denne oppgaven er NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*. Denne er blitt nøye analysert og anvendt opp mot alle underproblemstillingene mine. Det gjelder også proposisjonen og innstillingen som sammen med NOU'en utgjør lovforarbeidet til gjeldende statsborgerlov. Andre dokumenter som står sentralt i mitt datamateriale er en undersøkelse gjort av Oxford Research AS som ser på rettigheter og tilhørighet som er tilknyttet statsborgerskapet. De har utført en evaluering av statsborgerloven, hvor de blant annet har intervjuet informanter om begrunnelser for å søke eller ikke søke om norsk statsborgerskap. Jeg benytter meg også av en levekårsundersøkelse fra 2005-2006 publisert av Elisabeth

Gulløy, samt en rapport om overgang til norsk statsborgerskap i perioden 1977-2011 skrevet av Silje Pettersen (2012) i Statistisk Sentralbyrå. Andre kilder har jeg fra bøker og artikler, publikasjoner fra relevante departementer som Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Utenriksdepartementet (UD), og direktorater som Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), i tillegg dokumenter fra politiske partier, samt tekstdokumenter og tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

Dokumentene jeg vil ta i bruk ytrer offentlige meninger om statsborgerskapets verdi i fortid og nåtid, i tillegg til dokumenter av mer faktalignende art, herunder dokumenter fra UDI og SSB. Mange av de offentlige dokumentene jeg bruker har en sammenheng og følger hverandre. Jeg vil derfor gi en kort forklaring på forskjellen på de ulike dokumentene som jeg anvender i masteroppgaven. For at en lov skal tre i kraft må den først gjennom en prosess der den blir endret og kommentert i flere ledd. Det blir ofte nedsatt et utvalg bestående av fagfolk på området til å gjøre en utredning, gjerne en NOU, som er forkortelsen for Norges Offentlige Utredninger. NOU-utvalget kommer med en anbefaling til departementet. Videre i prosessen blir det utarbeidet proposisjoner og innstillinger om lovvedtak som blir behandlet i Stortinget. NOUene, proposisjonene og innstillingene anses for å være lovforberedende dokumenter. Ved en analysing av de tre ulike dokumentene kan man innhente informasjon og danne seg et bilde av prosessen mot en ny lov. Gjennom de ulike leddene kan man se hvordan lovforslaget endres i gjennom prosessen.

### **2.2.2 Kvantitativt datamateriale**

Statistikken som er benyttet i avhandlingen er fra Utlendingsdirektoratets (UDI) og Statistisk Sentralbyrå (SSB) sine rapporter som er tilgjengelig på deres hjemmesider. Fra Utlendingsdirektoratet har jeg i tillegg fått tilgang til nyere statistikk enn det som var publisert på deres hjemmesider. Dette gjelder vedtak om norsk statsborgerskap og nærmere registrering av unntaksgrunner etter statsborgerforskriften § 6-1 Unntak for løsningskravet. Det var analyse- og utviklingsavdelingen deres som gjorde informasjonen tilgjengelig for meg.

Ved analyse av de offentlige dokumentene som forarbeidene til statsborgerloven, samt statsborgerloven i seg selv, vil det gi innblikk i hvordan loven er oppfattet og de begrunnelsene som ligger bak. Jeg kombinerer de offentlige dokumentene med flere undersøkelser som går mer direkte på personers opplevelser og tanker rundt statsborgerskapet, som rapporten utført av Elisabeth Gulløy, levekårsundersøkelsen av SSB og evalueringen



gjort av Oxford Research, samtidig som jeg benytter meg av mer håndfast materialet som statistikk fra SSB. Ved å se alle mine datamaterialer i en sammenheng, mener jeg det vil kunne gi meg en indikasjon på hvordan og hvorfor loven er utformet slik den er, men også hvordan loven praktiseres i møte med samfunnsutviklingen.

### **2.2.3 Fremgangsmåten**

Fremgangsmåten med analyseringen av dokumentene har vært å se på argumentene som fremstilles om hva et norsk statsborgerskap skal bety, Norges verdier og tradisjoner, landets ideologi, krav for å bli norsk statsborger om du ikke er født inn i det statsborgerskapet. Jeg har også sett på historiske argumenter og argumenter i forhold til rettigheter. Et område i forhold til statsborgerskapet som det har blitt satt av stor plass til i utredningen NOU 2000:32, samt i min egen avhandling, er analysering av argumentene for og imot akseptering av dobbelt statsborgerskap. Siden de skandinaviske landene har fulgt hverandres lovgivning i flere år, har jeg valgt å utføre en liten komparativ analyse av argumentasjonen for dobbelt statsborgerskap blant de skandinaviske landene. Jeg har spesielt fulgt debatten og utviklingen som har skjedd i Danmark i 2014 og frem til endelig avgjørelse i 2015.

### **2.2.4 Kontekst**

Det viktigste i vurderingen av alle kilder er at dokumentene må forstås i lys av konteksten. Dette står svært sentralt ved bruk av dokumentanalyse. De offentlige dokumentene jeg har brukt i forskningen gir ikke et direkte virkelighetsbilde av fenomenet jeg ønsker å studere, siden hvert dokument har sin tiltenkte hensikt. De ulike tekstene er alle skrevet for et bestemt formål og må derfor leses, vurderes og ses i konteksten, som et element i fortolkningen (Halvorsen 2008). Noen av dokumentene som for eksempel NOU 2000:32 er direkte knyttet opp til utredningen av en ny statsborgerlov, men andre dokumenter som for eksempel levekårsundersøkelsen har hatt fokus på verdien og betydningen av statsborgerskapet på individnivå. Det er derfor viktig å ta høyde for hvorfor dokumentet er skrevet, da konteksten er viktig for å kunne forstå hva som er ment å formidles. Man kan få tilgang til store mengder dokumenter og tekster, det er derfor viktig å trekke ut dem som er troverdige og at man videre ikke mistolker hvem og hva teksten er representativ for. Forståelse av konteksten til teksten er et godt hjelpemiddel her, da man kan unngå feiltolkninger og misvisende informasjon (Grønmo 2004: 192-193).

En stor styrke ved bruk av kvalitativ metode i forskning på sosiale fenomen er at metoden gir deg mulighet til å se fenomen fra ulike situasjoner, der man får frem erfaringer, opplevelser, argumenter og meninger fra individer og grupper på en annen måte, noe som kan åpne opp for perspektiver man ikke hadde forutsett.

## 2.3 Perspektiv

Det grunnleggende perspektivet jeg anvender i arbeidet med denne oppgaven er forholdet mellom lovgivningen og samfunnet den ønsker å regulere. Ved en lovgivning ligger det alltid en intensjon bak eller visse formål den ønsker å oppnå. Det er derfor interessant å se på hva formålet med den norske statsborgerloven er, hvordan det kommer til uttrykk gjennom statsborgerloven og videre hvordan og i hvilken grad denne lovgivingen fyller sine intensjoner og formål i praksis.

I avhandlingens startsfase valgte jeg å bruke dokumentanalyse som hovedmetode, men holdt dørene åpne for intervju hvis det skulle bli nødvendig. Jeg kunne godt ha intervjuet sentrale personer i forbindelse med debatten rundt statsborgerskap, men det var ikke nødvendig for å besvare mine spørsmål i avhandlingen. Jeg kom til slutt frem til at jeg ønsket et overordnet perspektiv på statsborgerinstitusjonen og heller knytte inn mer personspesifikke erfaringer fra tidligere forskning og undersøkelser. Dokumentene jeg har valgt å analysere er relevante for å belyse mine spørsmål. Ved analyse av offentlige dokumenter fikk jeg tilgang til de ulike argumentene som fremgår i synet på statsborgerskapets verdi og tiltenkte funksjon, som grunnlag for lovens utforming. Underveis i arbeidet med oppgaven har jeg kombinert den kvalitative dokumentanalysen med en kvantitativ tilnærming, der jeg viser til mer håndfast materiale som tall fra statistikk for å illustrere funn som også kommer frem gjennom fortolkning i dokumentanalysen. En styrke ved kvalitativ metode er at den kan gi et mer holistisk bilde av fenomenet enn ved kun anvendelse av måling og tall. Jeg bruker en kombinasjon hvor hovedvekten ligger på det kvalitative, men støtter opp med statistiske funn, noe jeg mener vil bedre det holistiske perspektivet enda mer.

## 2.4 Litteratur

Før jeg begynte å analysere datamaterialet mitt leste jeg mye litteratur som omhandlet blant annet statsborgerskap, innvandring, globalisering og tilhørighet, for å utvide min horisont på området og innhøste mer kunnskap, men også for videre å kunne begrense masteroppgavens tema til norsk statsborgerskap. Ulik forskningslitteratur har hjulpet meg med å komme frem til den problemstillingen jeg står med i dag, samt teoretiske perspektiver. Selv etter analysearbeidet var påbegynt fortsatte jeg å lese litteratur, både av norsk og internasjonal art, da det er presentert mange ulike perspektiver på området. I utvelgelsen begynte jeg med å ta for meg litteratur jeg allerede var kjent med, for videre å ta flere runder med biblioteksøk og videre se på deres referanser.

## 2.5 Statsborgerskapsseremoni

Det blir avholdt statsborgerskapsseremonier hvert år der alle nye norske statsborgere blir invitert til å delta. Etter å ha kontaktet Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som er de ansvarlige for seremoniene i Oslo, fikk jeg adgang til seremonien som fant sted i Oslo Rådhus 26.april som observatør. Ettersom denne avhandlingen handler om statsborgerskapets betydning, var det svært nyttig å observere en slik markering. Markeringen var høytidelig utformet, med avlegging av et troskapsløfte, musikkinnslag og tale holdt av fylkesmann Valgerd Svarstad Haugland. Seremonien ble avsluttet med matservering i Rådhusets 2.etasje. Det var ca. 320 nye statsborgere som deltok på seremonien, hvor 61 forskjellige land var representert. I tillegg til de nye borgerne var salen fylt med deres gjester som familie og venner. Alle de fremmøtte nye borgerne måtte avgi et troskapsløfte til Norge, for deretter å gå opp til scenen for å motta en gavebok. Seremonien ble avsluttet med at alle i salen sang nasjonalsangen. Ved utførelse av statsborgerskapsseremonier blir ikke bare dokumentets juridiske status satt lys på, men også aspekter som tilhørighet, identitet og følelsene rundt statsborgerskapets betydning.

## **2.6 Vitenskapelige kvalitetskriterier**

Ved analyse av dokumenter er en kildekritisk vurdering uunngåelig. Det er derfor nødvendig med fokus på viktige kriterier for vurdering av kildene, hvor man ser på deres gyldighet, pålitelighet, etterprøvbarhet og representativitet.

### **2.6.1 Gyldighet**

Validiteten til et dokument er datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Det vil si at datamaterialet skal være relevant og viktig for mine problemstillinger og min oppgave. Gyldigheten gjelder ikke bare for datamaterialet, men også teoriene som man velger å anvende. Dersom datamaterialet er lite treffende i forhold til problemstillingen er relevansen begrenset og man står i fare for å fokusere på noe annet enn hva problemstillingen viser til (Grønmo 2004: 221). En svakhet ved kvalitativ dokumentanalyse kan være at forskerens bakgrunn og perspektiv kan påvirke tolkningen av dokumentene, men også selve utvelgelsen av dokumentene. Allerede i første fase starter fortolkningen, der dokumenter som er relevante for problemstillingen kan bli utelatt fordi forskeren ikke synes tekstene passer inn i oppgaven eller at tolkningsmuligheter kan bli utelatt på bakgrunn av at de ikke stemmer overens med forskerens perspektiv. Dette kan motvirkes ved kvalitativ analyse, ved å vurdere dokumenter fra ulike perspektiv og kategorier for å inkludere ulike sider ved samme sak og skape et mer nyansert bilde av datamaterialet.

Gyldighet begrenses ikke bare i forhold til innsamling av empiri, det er også svært viktig i form av utvelgelse av teori og tolkning av tidligere forskning. Også tidligere forskning må leses med et kritisk blikk.

### **2.6.2 Pålitelighet, etterprøvbarhet og representativitet**

Utvelgelse av gyldig datamaterialet, vil være med på å styrke materialets grad av pålitelighet. Påliteligheten er knyttet til måten datainnsamlingen er blitt gjort på, det samme gjelder hvordan tolkning og analysearbeidet blir utført (Grønmo 2004: 220). Det er derfor viktig å legge frem materialet som blir brukt, som jeg har nevnt over, og fremgangsmåten som har blitt anvendt.

Kvalitativ metode har blitt kritisert for at troverdigheten og etterprøvbarheten ved forskningen kan være vanskelig å gå etter i noe grad. Etterprøvbarheten innenfor kvantitativ kunnskap

kan anses som sterkere enn innenfor kvalitativ, der tall kan oppfattes som mer konkret og «rett» enn mening og fortolkning som ofte er det essensielle innen kvalitativ metode. Denne svakheten ved metoden kan begrenses. I mitt tilfelle er dokumentene offentlige og kan klassifiseres som både troverdige og pålitelige, i tillegg til å ha høy relevans da alle dokumentene er skrevet i forbindelse med å belyse statsborgerskapstematikken. De funnene og resultatene man kommer frem til i en oppgave skal være etterprøvbare, det vil si at andre forskere skal kunne komme frem til det samme resultatet ved å bruke samme fremgangsmåte og datamaterialet som du har brukt. Dette vil også styrke resultatets troverdighet. Selv ved bruk av samme fremgangsmåte, begrep, liknende situasjon og perspektiv for å belyse et tema på, vil det ikke være selvfølgelig at ulike forskere kommer frem til samme fenomen, altså resultat. Det kan være vanskelig av den grunn at forskere kan fortolke datamaterialet på ulike måter og forskning på sosiale fenomen i samfunnet er av dynamisk karakter.

Jeg tar i bruk tidligere undersøkelser som er gjort angående statsborgerskap og hvordan dets betydning oppfattes. Ved å reflektere over hvorvidt disse undersøkelsene er overførbare til min avhandling har jeg sett på deres metodevalg og omfang av informanter. Begge undersøkelsene bruker intervju som metode, hvor jeg anvender deres funn opp mot mitt datamateriale og mine funn. Ved å se på utvalget deres, har for eksempler Oxford Research utført 37 dybdeintervjuer og 11 fagintervjuer, der grunnlaget for å trekke slutninger kan diskuteres. Jeg har derfor knyttet deres resultater opp mot tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) som går på tilsvarende spørsmål, og funnet paralleller som gjør at jeg velger å bruke både undersøkelsene og statistikk fra SSB som mitt datamateriale. Datamaterialet jeg har brukt kan overføres til en mer generell diskusjon av statsborgerskapet, og knyttes mer spesifikt opp mot det norske statsborgerskapet. Det er spesielt diskusjonen rundt de generelle spørsmålene som er mest overførbare fra datamaterialet som anvendes til min avhandling.

Mine funn i denne oppgaven kan ha antydninger til hvorvidt statsborgerloven fungerer i sin tiltenkte grad, men også hva betydningen av et norsk statsborgerskap er ment å være og hvordan betydningen faktisk oppleves. Jeg håper at resultatene mine kan overføres til en mer helhetlig forståelse av hvordan lovpraksisen av statsborgerloven fungerer og ulike utfordringer det norske samfunnet har møtt på i senere år. Noen av mine funn har paralleller til tidligere forskning og deres resultater, noe som kan tyde på at datamaterialet har overføringsverdi.

## 2.7 Etiske utfordringer

Selv om rollen som forsker skal være upartisk, vil mine forkunnskaper og mine interessefelt være med på å forme mitt perspektiv på temaet, noe som kan skje ubevisst. Dette kan påvirke utvelgelsen av litteratur og offentlige dokumenter som jeg mener er relevante som datamateriale for oppgavens tema. På samme måte kan utelukkelse av relevant informasjon oppstå av samme grunn. Det er derfor viktig å lese denne oppgaven og dens funn med bakgrunn i de kildene jeg har tatt i bruk og som *ett perspektiv* på temaet statsborgerskapets betydning i vår tid.

De dokumentene jeg har anvendt i denne dokumentanalysene er som nevnt av offentlig karakter, noe som er med på å begrense de etiske utfordringene som kunne oppstått hvis de var av en mer sensitiv karakter. Jeg har derfor ikke benyttet meg av noen form for samtykkeerklæringer eller lignende.

Formålet med min avhandling har ikke vært å kritisere gjeldende statsborgerlov, men å se på eventuelle problemer og utfordringer rundt lovgivningen i møte med samfunnet. Jeg tenker da spesielt på prinsippet om ett statsborgerskap og § 10 Kravet om løsning fra annet statsborgerskap<sup>1</sup> i statsborgerloven. Formålet er å analysere og belyse situasjonen i dag, der eventuelle utfordringer og skjevheter i forhold til hvordan noe er tiltenkt og hvordan noe faktisk praktiseres, fremheves.

---

<sup>1</sup> § 10. Kravet om løsning fra annet statsborgerskap. Dersom søkeren ikke automatisk taper annet statsborgerskap som følge av innvilgelse av norsk statsborgerskap, må søkeren være løst fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges. Dersom søkeren ikke kan løses fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges, må søkeren innen ett år fra innvilgelsen av norsk statsborgerskap dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Dersom søkeren ikke kan bli løst fra annet statsborgerskap før en viss alder er oppnådd, må søkeren innen ett år etter å ha oppnådd denne alderen dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Det kan gjøres unntak fra kravet om løsning dersom løsning anses rettslig eller praktisk umulig eller av andre grunner fremstår som urimelige.

# 3 Historisk perspektiv på statsborgerskapet i Norge

For å kunne oppnå en bedre forståelse av dagens situasjon hva gjelder statsborgerskap og lovgivningen bak den, er det en fordel å se på det historiske bakteppet. Fra først å gi rett til opphold på norsk territorium og beskyttelse, ble et statsborgerskap utvidet til å gi økonomiske rettigheter, og gradvis sosiale rettigheter, gjennom deltakelse i velferdsstaten. Når et statsborgerskap i stadig større grad gir rettigheter og privilegier, blir spørsmålet om hvem som kan kreve statsborgerskap et viktigere spørsmål. En rekke ulike statsborgerlover har regulert dette, noe jeg vil komme nærmere inn på i dette kapitlet hvor jeg vil se på den politiske bakgrunnen fra Eidsvoldgrunnloven 1814, den første offentlige statsborgerloven og korte trekk av de påløpende statsborgerlovgivningene vi har hatt frem til i dag.

## 3.1 Ulike prinsipper for tildeling av statsborgerskap

Statsborgerskap har tradisjonelt sett vært knyttet til nasjonal identitet og stått som et symbol for dette. Debatter og forslag rundt redefinering av kriterier for statsborgerskap reiser store spørsmål når det gjelder hva som er grunnlaget for nasjonal identitet og tilhørighet, og ikke minst hva den tiltenkte og faktiske betydningen av et norsk statsborgerskap er.

Før jeg går nærmere inn på et historisk blikk på statsborgerskapet i Norge ønsker jeg å legge frem de ulike prinsippene for tildeling av statsborgerskap. Det er spesielt to prinsipper som har vært de mest dominerende gjennom historien, men en tredje variant har kommet mer til syne og oppfattes som en «postmoderne» konstruksjon, selv om den har blitt praktisert parallelt med de to dominerende i lange tider (Brochmann 2002):

- 1) Det første prinsippet omtales ofte som *jus soli*, eller territorialprinsippet, der tilskrivelsen går ut på at personer som blir født på statens territorium får tildelt statsborgerskap. *Jus soli* refererer til statstilhørighet og har ofte blitt anvendt i nasjonalstater som har fokus på å samle ulike etniske grupper innenfor sitt territorium, som for eksempel Frankrike, USA og Australia.

- 2) Det andre prinsippet omtales som *jus sanguinis*, også kalt nedarvings- eller avstammingsprinsippet, der tilskrivelsen av statsborgerskap gis ved fødsel gjennom blodsband som oppnås gjennom arv av mor eller far. *Jus sanguinis* refererer til nasjonstilhørighet og har ofte blitt anvendt i nasjonalstater som historisk sett har vært emigrasjonsland og dermed hatt fokus på å knytte disse menneskene til landet selv om de ikke bor på territoriet, for eksempel Tyskland og Italia.
- 3) Det tredje prinsippet, *jus domicile*, gir rett til statsborgerskap på grunnlag av lovlig bosetting. Dette prinsippet blir som regel anvendt i tilknytning til en rekke andre kriterier, og det er vanligvis en forutsetning at vedkommende har andre tilknytningspunkter til staten enn bare en fast bolig, men *jus domicile* refererer likevel til oppholdstilhørighet.

Innenfor land som praktiserer *jus soli* er ofte kravene knyttet til språkbeherskelse av landets nasjonale språk, krav til varighet på bosted i landet, og et plettfritt rulleblad. I tillegg er det noen land som krever kunnskap om landet og troskap til staten. På bakgrunn av dette er det flere som antyder at det er lettere å få statsborgerskap i land med praktisering av *jus soli* fremfor *jus sanguinis*.

Statsborgerskapets grunnlag og innhold kan ses forskjellig ut ifra hvilket prinsipp man bruker. Noen vektlegger betydningen av å ivareta likhetsaspektet ved statsborgerskapet, noen setter rettighetsperspektivet høyere, mens andre igjen vektlegger mulighetene for en vellykket integrering. Perspektivene skiller seg derfor i synet på inkludering av nye grupper i statsfellesskapet, på hvilke premisser integreringen bør skje, og ikke minst på *hvem* sine premisser integreringen bør skje. Avstammingsprinsippet har vært den grunnleggende modellen i Norge de siste 100 årene, der nasjonstilhørighet står sterkt. Det har ikke alltid vært en ensidig praktisering av prinsippet, da det har vært åpnet for naturalisering og at innflyttere kan få norsk statsborgerskap. La oss ta en kikk på det norske statsborgerskapets utvikling.

## 3.2 Nasjonsbygging

Blant faghistorikere er det vanlig å snakke om et norsk folkefellesskap rundt år 900, definert ved felles språk og religion. På denne tiden var territorier styrt av høvdinge og småkonger, men på slutten av 800-tallet ble de ulike høvdingdømmene samlet under en konge, nemlig



Harald Hårfagre. Det var riktig nok først i 1163 den første kongekroningen fant sted, da Magnus Erlingsson ble kronet til konge (Hjellum 2008: 24). Videre har Norge en lang historie som underliggende ulike unioner som Kalmarunionen og unionen Danmark-Norge, som varte helt frem til 1814. I middelalderen i Europa var det typisk med fyrstestat, der fyrsten var den suverene på alle områder og folket underkastet seg fyrsten. Idealene fyrstestatene sto for ble utfordret av den franske revolusjonen og menneskerettighetserklæringen i 1789; nå skulle folket være mer i fokus. På denne tiden var Danmark-Norge alliert med Frankrike og Napoléon Bonaparte. Revolusjonen i Frankrike var et opprør mot status, bortsett fra den ene statusen som omhandlet om man var en statsborger. Det gikk over til et folkesuverenitetsprinsipp hvor lovene var uttrykk for folket og nasjonen, og der individene og staten ble mer likestilt, i et plikts- og rettferdighetsfellesskap. Dette anses som en fransk tradisjon på hva en nasjonalstat er. Et annet syn finner man i tysk tradisjon, der kulturfellesskapet er det gjeldende. Innen norsk nasjonsbygging har begge forståelsene blitt vektlagt, men i noe ulik grad. Danmark-Norge, som var alliert med Frankrike, tapte i krig mot England i 1814, noe som resulterte i at Danmark måtte gi fra seg en del av sin union, nemlig Norge, til naboen Sverige i Kielfreden tidlig i 1814. På dette tidspunktet ønsket Norge sin uavhengighet, men ble tvunget inn i union med Sverige. Riktig nok var dette en løsere union enn den tidligere Danmark-Norge, her fikk Norge bestemme og opprette sin egen konstitusjon, med selvstendighet innenfor den svenske unionen. Den norske Grunnloven kom i 1814 og kan sies å være starten på den norske nasjonalstatens utvikling (Hjellum 2008:12-13).

Grunnloven av 1814 representerer en ny statsskikk, der folket skulle være suverent og ikke fyrsten. Innad i staten skulle makten deles og ikke sentraliseres. Det ble i praksis utført et kompromiss, statsformen skulle være et monarki med makt for kongen, og de som ble oppfattet som folket var de som fikk stemmerett etter 1814 (Hjellum 2008: 35). Norge ble en demokratisk nasjonalstat i 1814, men hvorfor akkurat da? Det har vært debatt om det skyldes indre eller ytre faktorer for denne revolusjonen. En av de mest betydningsfulle ytre faktorene for statsendringene i Norge var den franske revolusjonen og dens ideologi, samt resultatet av krigen med overføringen av Norge fra Danmark til Sverige, som beskrevet i avsnittet over. Den dansk-norske kronprinsen Christian Frederik hadde en politikk om en dansknorsk helstat, men ønsket å utvikle en norsk nasjonal ideologi og støttet norske opprørsplaner. Ved at han ikke fikk stormaktene sin støtte slik han hadde håpet på, endte det opp med oppgivelse av tanken om norsk konge.

Selv om de ytre faktorene var av en sentral karakter, hadde det aldri gått gjennom om det ikke fantes indre forutsetninger. Norsk nasjonal identitet vokste frem i siste halvdel av 1700-tallet blant embetsmennene, «de hevdet at fedrelandet var landet der man var født, der man hadde lært å snakke og der man hadde fått del i en arv fra fortiden» (Hjellum 2008: 40). Disse jobbet for et norsk universitet fra 1770-tallet, men det var først i 1812 at kongen ga etter for kravet. I 1809 ble den patriotiske nasjonale stemningen forent i *Det kongelige Selskab for Norges Vel* (2008: 40). Det er flere tegn på at det var en viss nasjonalistisk norskhet i Norge før Eidsvoldgrunnloven. I tillegg til norsk nasjonalfølelse vokste det en interesse for en selvstendig stat. Andre indre faktorer som var av betydning var blant annet det fremvoksende handelsborgerskapet, som utgjorde en deling av samfunnet i to, som på begynnelsen av 1800-tallet så ut til å bestå av to samfunn, bysamfunnet og bygdesamfunnet. 90 % var bosatt i bygdesamfunn og var dermed grunnlaget for den økonomiske fremveksten på denne tiden, med blant annet stor vekst i eksportnæringen innen fiske, skogbruk og sjøfart.

Eidsvoldgrunnloven av 1814 inneholder en sammensetning av en statsfunksjon, borgerfunksjon og en nasjonsfunksjon, der kanskje den siste spilte den største rollen i dannelsen og opprettholdelse av et nasjonalt fellesskap. Gjennom grunnloven fikk Norge en statsfunksjon som gikk ut på at det ble etablert statlige institusjoner, reguleringer og innbyggere som fremtidige velgere. Borgerfunksjonen i Grunnloven gjaldt de politiske rettighetene, som konstituerer hvem som var statens borgere og videre hvilke rettigheter de hadde krav på. Regulering av sosial likhet var det påfølgende etter de politiske rettighetene. Gjennom statsfunksjonen og borgerfunksjonen i Grunnloven ble historie, opphav, språk, politikk og statlig regulering svært viktige og sentrale i oppbyggingen av en nasjonsfunksjon. Nasjonen eksisterte i det små allerede før grunnloven ble konstruert, men en politisk og statlig regulering dannet grobunn for nasjonen som fellesskap. En stat kan konstitueres gjennom en grunnlov, men for å opprettholde en selvstendig stat trengs alle sidene av statsfrihet, borgerfrihet og nasjonsfrihet (Michalsen 2014).

Oppsummert kan man snakke om en politisk revolusjon siden bruddet med fortiden var nokså radikalt. Monarkiet overlevde med sterke begrensinger og den demokratiske karakteren var et uttrykk for bredden i folket. Revolusjonen var starten på nasjonsbyggingen for mange land, deriblant Norge. Hovedelementer av det vi i dag anser som politiske rettigheter blant statsborgere, som stemmerett og fri politisk mening, ble innført på bakgrunn av opprøret i Frankrike, riktig nok en del år senere. Tidspunktet for gjennombruddet for

folkesuverenitetsprinsippet i 1814 ble på mange måter bestemt og styrt av forhold utenfor Norge. Samtidig hadde ikke gjennombruddet blitt gjennomført om det ikke fantes en intern interesse i Norge om å bli selvstendig, en interesse som allerede lå der. Eidsvoldgrunnloven ble dermed påvirket av både interne og eksterne faktorer, og hendelsene i 1814 blir omtalt som den norske revolusjonen, men skjedde uten arrestasjoner og henrettelser. Norge var i union med Sverige, men beholdt sin Grunnlov og egne politiske institusjoner, så det kunne fortsette å utvikle seg som en selvstendig stat (NOU 2000:32: 69).

### **3.3 Nasjonalstaten i 1814 til første statsborgerlovgivning i 1888**

Norge har nå sin første Grunnlov og den norske nasjonalfølelsen blomstrer som aldri før. Det er på denne tiden ingen lovgivning som bestemmer hvem som tilhører og er medlem av det norske riket. Før den første statsborgerloven var det en fremtredende norm om at alle som hadde fast bolig i landet kunne regnes som norske borgere, dette fordi man antok at personer med bopel her ville forbli i landet for bestandig (NOU 2000:32: 8). Det er mange punkter i Grunnloven som omhandler det å være norsk statsborger, uten at det blir helt avklart. Det nærmeste den kommer en avklaring rundt statens borgere er temaet om naturalisering av fremmede der beskyttelsen av norsk identitet stod sentralt, og innfødsretten. På denne tiden var *jus soli* prinsippet det gjeldende innenfor Norge.

På 1800-tallet var bevegelsesmønsteret i Norge preget av liten innvandring, men desto større utvandring. På denne tiden var det ikke et spesifikt innvandringsregime, likevel hadde staten en kontroll over inn- og utvandring. Den statlige kontrollen foregikk gjennom et passvesen og tjenestetvangsloven. Ved bruk av tvunget pass kunne de regulere hvem som hadde lovlig opphold, og gjennom tjenestetvang hadde de kontroll på borgerne ved at de trengte myndighetens godkjenning for å kunne forflytte seg innenfor Norge. Det var først i 1814 og gjennom Eidsvoldgrunnloven at de første bestemmelsene rundt regulering av innvandring ble bestemt. Diskusjonen om hvem som kunne klassifiseres som norsk ble tydeligere, der hovedideen var at innvandrere kunne få norsk status, men det kom med modifikasjoner. Under disse bestemmelsene ble blant annet jøder og jesuitter nektet adgang til Norge, i tillegg til munkeordninger (Niemi i Kjeldstadli 2003: 13). Utover 1800-tallet skjedde det store

forandringer og politiske diskusjoner rundt innvandring fokuserte på assimilering. Den ble mer liberal i form av at forflytting ut og inn i landet ble lettere ved en del endringer i lovbestemmelsene, som blant annet i 1851 ble jødeparagrafen opphevet og det ble lettere tilgang til landet for andre grupper. I 1854 ble loven om tjenestetvang opphevet, det samme skjedde med passvesenet i 1860. Ved lovendringene skulle det symbolisere en fri ferdsel over grensene der innvandrere ble ansett som en gevinst for samfunnet. Medlemskapet til nasjonen fikk man gjennom statsborgerskapsprinsippet *jus soli*, noe som gjorde at du kunne få tildelt norsk statsborgerskap om du fylte kravet om å være bosatt på ett sted i Norge sammenhengende i tre år (Myhre 2003: 188-200).

Norge var fortsatt en ung stat og kjempet hardt for å danne og vedlikeholde sitt nasjonale fellesskap utover 1850-tallet. Det vokste frem en hard assimileringspolitikk, samtidig som blant annet samer, kvener og rom-folk ble ansett som et hinder for det nasjonale fellesskapet som skulle bygges opp (Myhre 2003: 213). Fornorskingen var i fokus og assimileringspolitikk var i gang, der skillet mellom «oss» og «de andre» ble stadig mer markant. For å opprettholde skillet ble betegnelser som «fremmed» og «innvandrere» brukt som stigma hvor det meste ble legitimert gjennom norsk bevissthet og fornorsking. I samme periode ble fattige finner og svensker utvist fra Norge (Myhre 2003:186-187).

Stortinget vedtok i 1888 den første ordentlige norske statsborgerloven, Lov om statsborgerskap, noe som tilsa at det tidligere ikke hadde vært noen avklart lovgivning for hvem som var statens borgere (NOU 2000:32: 8). Fra 1814 til 1888 var det ett krav som kvalifiserte deg som norsk borger, nemlig fast bopel. Bestemmelsene i Eidsvoldgrunnloven var knyttet til prinsippet *jus soli*, mens den nye norske loven dreide seg mer mot prinsippet *jus sanguinis*. Den bygde med andre ord delvis på innfødsretten, men med et perspektiv om at foreldrenes land ville føles som det opprinnelige landet. Det oppsto et skarpt skille mellom Norges borgere og de andre personene som var tilstede i landet. Lojalitet var et aspekt som sto sterkt, både sett fra statens, men også fra folkets perspektiv. I forlengelse av lojalitetsaspektet og stor oppslutning rundt teorier om kulturnasjoner, samt et ønske om tydeligere skille mellom hvem som var norsk og ikke norsk, ble det bestemt at man ikke skulle tillate doble statsborgerskap. Det var på denne tiden i Norge viktig å definere nordmenn og det norske i borgerne, noen gikk til og med så langt ved å hevde at nasjonalitet var noe biologisk (NOU 2000:32: 76).

I et historisk perspektiv på 1800-tallet og statsborgerskapet innenfor Norge, kan den norske modellen frem til første halvdel av 1800-tallet ses som en stat der ulike grupper, de som anses som borgere og de som ikke gjøre det, beholder sin kultur og sitt språk. Det er ingen markant interesse for fremmede, og hvis det først kom frem, var det ikke skepsis og frykt som rådet, men den liberale ideologien om personlig og økonomisk frihet. Fra den første statsborgerloven i 1888 og utover, var perioden da assimileringspolitikken rådet. Verdiene og standpunktene som var sentrale i den første statsborgerloven fortsatte utover 1900-tallet og frem til andre verdenskrig, særlig tankene rundt nasjonalitet som biologisk gitt og de ulike ideene om rase og kultur (Myhre 2003: 195).

### **3.4 1900-tallet: En periode hvor adskillelse av borger og fremmed står sterkt**

To trekk gjaldt i Norge samtidig fra midten til slutten av 1800-tallet. Det var internasjonalisering i form av menneskeflyt inn og ut av landet, samt handel og organisasjoner, og det var nasjonale holdninger til Norge i form av økt bevisstgjøring av identitet og lojalitet. Utover 1900-tallet utvikler Norge seg inn i en strengere periode med flere og mer definerte krav til ervervelse av norsk statsborgerskap, og en klarere oppfatning om hvem som er «dem» og «oss» (Brochmann 2003: 311).

Opp mot 1900-tallet blir registrering og kartlegging av de bosatte i landet et viktig fokus. Etter den første norske statsborgerloven av 1888 ble det enda viktigere å samle de norske borgerne, og ikke minst skille dem fra dem som ikke var borgere av staten. Etter den første statsborgerlovgivningen følger den første fremmedloven av 1901 som stor markør for å skille nordmenn og de andre borgerne. Videre spiller første verdenskrig og fremmedloven av 1927 en stor rolle for utviklingen av lovgivingen. Nasjonalisme og kampen om arbeid er to elementer som står sentralt for å kunne forstå det strengere regimet. Den innvandringen Norge hadde stått ovenfor frem til starten av 1900-tallet bestod for det meste av embetsmenn, fagpersoner og eksperter av ulike slag, personer vi gjerne ønsket på bakgrunn av deres kompetanse. Etter hvert ble det flere nordmenn og flere innvandrere, og fra 1860 og utover kom det store strømmer av svensker og finner som søkte jobb, noe som resulterte i harde kamper om arbeidsplassene. Tiden var inne for å tydeliggjøre skille mellom

befolkningsgruppene, der fremmedloven blant annet kommer inn for å sette grensene (Kjeldstadli 2003: 26).

Alle som ville slå seg ned i Norge måtte registreres, dette ble et krav fra år 1901 da fremmedloven ble vedtatt. Fremmedloven kan anses som en kontrollerende lov som lå til grunn for den førende restriktive politikken som omhandlet innvandring. Et krav som ble innført var at alle som var født i utlandet, men var bosatt i Norge eller ønsket å oppholde seg i landet, måtte registrere seg ved å melde seg til politiet innen åtte dager, og til enhver tid bære en bok som godkjenning på deres opphold. Ble du tatt til kontroll uten denne boken, var det nok bevis til å bli utvist fra Norge, noe ca. 11 000 ble i tidsrommet 1901 til 1928 (Myhre 2003: 190). Passplikten var som nevnt tidligere tatt bort, men kontrolleringene var likevel skjerpet. Jan Eivind Myhre forklarer praksisen ved at

«... selve grensepasseringen var like lett som den lenge hadde vært [før 1901]. Rettighetene for dem som var innenfor, var som etablert i 1888 (og i noen senere bestemmelser). Men *pliktene* til innflytterne ble sterkt skjerpet».

(Myhre 2003: 213)

Det ble med andre ord opprettet et klart skille mellom hvem som bodde innenfor Norge og hvem som var norske statsborgere, og opprettelsen av fremmedloven tydeliggjorde disse skillene.

Nasjonalismen i Norge fikk en ny oppblomstring ved unionsoppløsningen med Sverige i 1905. Norge var nå et selvstendig rike med monarki. Som et ledd i å skape et sterkere bånd til riket ble verneplikten innført i 1892 (Myhre 2003: 216). Under første verdenskrig holdt Norge seg nøytral, men ettervirkningene fra verdenskrigen satte likevel spor i form av at det ble vanskeligere å få norsk statsborgerskap. Frem til første verdenskrig var det mest innvandring fra nabolandene våre, men med krigen kom en befolkningsstrøm fra fjernere land, noe som var med på å skape «en uoversiktlig opplevelse», som mange kalte det (Brochmann 2003: 376). På dette tidspunktet var det mange svensker i landet, noe mange ville ha en stopper for siden de ble en belastning for staten gjennom *fattigloven* som gjorde at de hadde krav på sosiale tjenester. Innreise til landet ble gjort vanskeligere gjennom nye regler og forskrifter etter at det ble innført krav om blant annet pass og visum i juli 1917, et lovverk Norge hadde vært uten siden 1860, samt skjerpet meldeplikt og godkjent arbeidstillatelse før innreise. Det ble opprettet et nytt organ, Centralpasskontoret, for å holde orden på pass og visum (Brochmann 2003: 383).

Etter flere år med nye lovendringer og strengere krav for å skille folk i befolkningen, begynte nabolandene å se på hverandres lovgivning. Fra svensk side var det reist et forslag om å danne et samarbeid mellom de skandinaviske landene om at statsborgerlovene skulle være noenlunde like, dette skjedde før loven av 1888. I 1890 ble det lagt frem et lovforslag, som ble grunnlaget for ny lov i Sverige og Danmark, mens det i Norge ble lagt frem forslag til ny lov om statsborgerrett i 1900-1901. Videre kom det flere år med endringer, nye proposisjoner, samt senere oppfølginger fra staten og departementene. Det var først i 1922 at den fellesnordiske innstillingen forelå, og proposisjonen ble fremmet samme år. Riktignok ble den trukket tilbake i 1923 på grunn av kritikk som var rettet mot bestemmelsene om at gifte kvinner og menn skulle ha samme statsborgerskap. På grunn av de nye utredningene ble den nye loven forskjøvet ett år, men dette forble også grunnlaget for loven av 1924 (NOU 2000:32: 9-10).

Den norske statsborgerloven av 1924 slektet mye på den tidligere gjeldende lov av 1888, men hadde noen flere åpne dører. Noen av disse var blant annet muligheten for å naturaliseres og søke om statsborgerskap på bakgrunn av oppfyllelse av visse kjennetegn som kunne bekrefte at man var norsk. Noen av egenskapene som kunne bekrefte din «norskhet» var sunnhet, patriotisme, lojalitet, arbeidsomhet og din religion som protestantisk kristen. Det rådet en teori om at hvor du kom fra hang sammen med hvor mange år man trengte på å bli norsk, noe som resulterte i at nordiske borgere og norsk-amerikanere måtte fylle kravet om fem til syv år, mens blant annet polakker måtte vente så lenge som 20 år, en økning fra tidligere krav om botid i minst tre år. En annen endring av 1888-loven var arv av statsborgerskap. Tidligere kunne du få norsk statsborgerskap dersom du var født i et ekteskap der far eller mor var norsk statsborger. I 1924-loven gjelder det at far er norsk statsborger alene. I forarbeidene til 1924-loven var det en del utredninger som gjaldt omsorg for nordmenn som hadde utvandret, spesielt til USA. Statsborgerskapsprinsippet *jus sanguinis* ble videreført fra 1888-loven til loven som ble vedtatt og innført i 1924, men den supplerte samtidig med prinsippet *jus soli* på noen punkter. Dersom du ble født i Norge av utenlandske foreldre og bodde i landet, ble du ved fylte 22 år automatisk norsk statsborger med mindre du valgte å være borger av et annet land. Samtidig ville du tape ditt norske statsborgerskap ved fylte 22 år dersom du aldri hadde bodd innenfor landets grenser (Kjeldstadli 2003: 435). Det skulle likevel være mulig å få såkalt bibeholdesbevilling, altså en tillatelse til å opprettholde sitt statsborgerskap (NOU 2000:32: 10-13). Med andre ord vil det si at for annen generasjon ble *jus soli*, territorialprinsippet, praktisert ved siden av hovedprinsippet *jus sanguinis*. *Jus soli* ble også

praktisert når en kvinne giftet seg med en norsk mann eller når det for eksempel forelå en bevilling fra Justisdepartementet. Loven fra 1924 ble praktisert som et kombinasjonsprinsipp, men avstammingsprinsippet var hovedregelen.

### **3.5 Lov av 1950**

Statsborgerloven av 1950, som ble kalt riksborgerretten, kom raskt etter andre verdenskrig, der Norge hadde erklært seg nøytral, men ble invadert i april 1940 av tyskerne. Tidligere ble Norge betegnet som et utvandringsland, men gradvise endringer gjorde Norge til et innvandringsland etter andre verdenskrig. I motsetning til mange andre europeiske land hadde Norge mangel på arbeidskraft i årene etter krigen. Det var tydelig et ønske om å senke kravene for å få norsk statsborgerskap, noe man ser gjennom en del lovendringer i «lov om norsk riksborgarrett» fra 8. desember 1950.

Et av mange viktige spørsmål som ble tatt opp gjaldt gifte kvinners stilling i forhold til statsborgerskap og da spesielt mannens statsborgerskap. Utvalget i utredningen til den nye statsborgerloven så på tidligere argumenter, kvinnens stilling og familieenheten, der de kom frem til at kvinnen ikke skulle tape sitt statsborgerskap ved inngåelse av ekteskap. I tillegg ble det bestemt at andre sammenhenger rundt statsborgerskap skulle bestemmes ut i fra kvinnens egen rådighet, og ikke anses som en effekt av mannen. En annen sentral endring gjaldt egne regler for de nordiske landenes borgere. Det skulle bli lettere å erverve norsk statsborgerskap blant våre nordiske naboer, der krav om botid ble lavere og «at fødsel og botid i et annet nordisk land i enkelte sammenhenger skulle likestilles med fødsel og botid i landet selv» (NOU 2000:32: 15). Dette var et ledd i å lette integrasjonen mellom de nordiske landene. Samtidig ble det i samme tidsperiode reist diskusjon om et felles nordisk statsborgerskap, men det resulterte derimot i de egne reglene som nevnt over. En sentral endring fra loven av 1924 var at man ikke trengte bevise at man var eller hadde blitt norsk på bakgrunn av en del norske egenskaper som å være sunn, lojal, patriotisk, arbeidsom, økonomisk bofast og protestantisk kristen. Derimot var botidskravet viktig, der kravet for å få norsk statsborgerskap ble hevet fra fem til syv års botid innenfor landets grenser. Tidligere hadde ulike folkegrupper fått ulike krav til botidsår, nå gjaldt de syv årene for alle, med unntak for reglene for de nordiske borgerne (Tjelmåland 2003:70-71).



Mange av endringene i lovgivingen var de første skrittene mot å bryte grensene mellom folk i de nordiske landene i etterkrigstiden. I tillegg til endringene nevnt over, ble det satt sammen en nordisk parlamentarisk komité som i 1952 vedtok en passavtale som innebar at nordiske lands borgere ikke trengte å vise frem pass ved grenseoverganger eller bære pass ved opphold i nabolandene. I 1953 ble regelen utvidet til at man ikke trengte å søke arbeidstillatelse, noe som ble starten på en idé om felles arbeidsmarked som ble gjeldene i 1954, der samarbeidslandene var Norge, Sverige, Danmark og Finland (Tjelmåland 2003: 71). Mye av den radikale politikken som ble utøvet i denne tidsperioden representerer en nedbryting av kontrollen i hvert enkelt land, og et sterkere fokus på samarbeid. Det nordiske samarbeidet fikk Norge til å ta et nytt blikk på fremmedloven, og legge frem en revidert utgave i 1956 der de ville finne balansen mellom å «... legja til rette for ønska arbeidsinnvandring på den eine sida og unngå ‘uheldige utenlandske elementer’ på den andre» (Tjelmåland 2003: 79). De ønsket med andre ord å åpne opp for det internasjonale samfunnet uten at det måtte bli for liberalt. Et viktig moment i 1950-loven som vi ser tydelige spor av den dag i dag, er prinsippet om ett statsborgerskap. For å få tildelt eller beholde sitt norske statsborgerskap kreves det at man må gi avkall på sitt tidligere statsborgerskap og forholde seg til kun det norske statsborgerskapet. Hvis man ønsker å søke om statsborgerskap i andre land er reglene de samme; da kreves det at man gir slipp på sitt norske statsborgerskap for å inngå et annet statsborgerskap i andre land. Det er noen unntak til regelen, for eksempel når barnet blir født av to norske statsborgere i et utenlandsk land som praktiserer territorialprinsippet *jus soli*, eller der barn arver to ulike statsborgerskap av foreldrene (Brochmann 2003: 268-269). Problemer som ofte knytter til dobbelt statsborgerskap involverer følelser og lojalitet, særlig i en mulig krigssituasjon.

Tildeling av statsborgerskap i denne loven var som i loven fra 1924, der hovedprinsippet er avstammingsprinsippet med elementer og muligheter for territorialprinsippet. Statsborgerloven av 1950 var gjeldende helt frem til 2006, men på disse mer enn 50 årene har loven gjennomgått en del endringer. For å nevne noen ble spesielt kvinners rettsstilling styrket i 1979 ved at barn født i ekteskap arver norsk statsborgerskap også etter mor, ikke bare etter far, som det hadde vært frem til 25.mai 1979. Dette skjedde etter en anbefaling av Europarådet til sine medlemsland. 21.mai 1999 ble adoptivbarn og erverv av norsk statsborgerskap lagt til i statsborgerloven. Endringene ville likestille adoptivbarn med egenfødte barns rettsstilling så mye som mulig. Det ble i tillegg lagt til en ny paragraf som gjaldt barn med ugifte foreldre der faren er norsk. Bakgrunnen for denne endringen lå i et

ønske om likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap. Disse to endringene, i tillegg til mange andre, ble iverksatt på bakgrunn av internasjonale prosesser og bestemmelser som påvirket Norge i å gjennomføre endringer i lovgivingen. Endringene som ble vedtatt for å begrense statsløshet i 1968 var en direkte følge av FN konvensjonen av 30.august 1961. For at Norge skulle følge denne var endringene nødvendige (NOU 2000:32: 14-16).

## **3.6 Lov av 2006**

Etter de mange endringene av 1950-loven ble det mot slutten av 90-tallet satt sammen et regjeringsoppnevnt utvalg som skulle diskutere og foreslå videreføringer og endringer i en eventuell ny statsborgerlov. Utvalget kom med en utredning i år 2000 og gjeldende lov ble lagt frem i 2005, men iverksatt fra 1.september 2006.

Mange av bestemmelsene i 1950-loven ble videreført i dagens gjeldende lov. Temaet det var størst debatt rundt gjaldt dobbelt statsborgerskap, der forarbeidene viser at det var flertall for å godta dobbelt statsborgerskap, de var med andre ord for at det skulle skje en relativt stor endring i forhold til tidligere lovgiving. Noen av argumentene som lå til grunn for det positive synet om dobbelt statsborgerskap var at det å inneha norsk statsborgerskap kan skape større deltagelse og integrering på mange samfunnsarenaer. På tross av dette mente Justis- og politidepartementet at dobbelt statsborgerskap generelt stod i strid med hva et norsk statsborgerskap symboliserer, altså tilhørighet og lojalitet ovenfor det norske felleskapet, og sluttet seg dermed til mindretallets meninger og sa nei til forslaget. Det vil si at kravet om ett statsborgerskap fortsatt gjelder og at man må gi slipp på sitt tidligere statsborgerskap for å kunne oppnå det norske. Etter ønsker om å bygge ned grensene mellom nabolandene utover 1900-tallet, ser man en kontrautvikling innenfor dette temaet. De ulike lands lovgiving går i ulike retninger der spesielt Sverige har stått i spissen for å tillate dobbelt statsborgerskap, mens Danmark har stått som mer konservativt (Innst. O. nr.86: 9-10). De siste årene har det vært og fortsatt er, en pågående prosess og debatt rundt dobbelt statsborgerskap i Norge og Europa. Lov av 2006 vil bli nærmere analysert i de påfølgende kapitlene.

Andre viktige endringer som ble gjort gjaldt blant annet botidskravet, noe som har vært oppe til endring og utvidelse ved alle de tidligere statsborgerlovene. Ut ifra loven av 2006 kreves det at man har bodd sju av de siste ti årene innenfor Norge. I tillegg må man kunne vise til

gode språkkunnskaper i norsk eller samisk, eller vise til gjennomførelse av 300 timer med norskopplæring. Man kan heller ikke ha vært tvunget til psykisk omsorg eller vært tidligere straffedømt for å oppnå statsborgerskap. I 2011 ble det iverksatt endringer og utvidelser i forhold til norskopplæring og samfunnskunnskap i tillegg til avsluttende prøver for dem som går under introduksjonsloven § 17.

Det har historisk vært en tradisjon for nedarvingsprisnippet, *jus sanguinis*, innenfor statsborgerretten i Norge siden 1888, der barn automatisk får samme statsborgerskap som sine foreldre. Det har riktignok vært flere elementer av *jus soli* siden loven av 1950 og 2006, der bruk av territoriale elementer har gjort det lettere for utlendinger som er bosatt i Norge å oppnå norsk statsborgerskap. Denne tradisjonen om et kombinasjonsprisnipp viser seg gjeldende i mange vestlige land, riktignok med ulike vektlegginger, og i forarbeidende til loven av 2006 var det ingen tvil om at denne praktiseringen skulle videreføres i lovgivningen (NOU 2000:32: 65). Loven av 2006 eksisterer i en tid med internasjonale og globaliserende prosesser, der mennesker og varer er i mer bevegelse enn tidligere. Det har vært debatter om statsborgerskapets betydning blir svekket ved blant annet flere internasjonale bestemmelser. Parallelt med denne diskusjonen er det større vekt på de nasjonale aspektene som gjør et statsborgerskap spesielt og unikt.

Norges selvstendighet i 1814 var avhengig av både indre og ytre faktorer for sin eksistens. Likhets- og rettferdighetsidealene som var inspirasjon fra den franske revolusjonen hadde innvirkning på styresettet i Norge. Etter hvert som nasjonalismen blant nordmenn vokste ble det også viktigere å skille mellom hvem som var landets borgere og alle de andre som bodde innenfor landets grenser. 1888 var året da Norge fikk sin første offisielle statsborgerlovgiving og videre har Norge vekslet fra prinsippet *jus soli* til prinsippet av *jus sanguinis*, samt endret kravene til oppnåelse av statsborgerskapet. Siste del av 1800-tallet og utover 1900-tallet viser en strengere periode med assimileringsspolitikk som sentrale elementer frem mot andre verdenskrig. Videre har lovgivningen åpnet mer opp, med et ønske om en balanse mellom to ytterpunkter. Den norske statsborgerlovgivningen har siden loven fra 1924 bygget på et samarbeid mellom de nordiske landene. Det begynte med Danmark, Sverige og Norge, og fra 1968 har også Finland vært med i samarbeidet. Fra 1979 har det blitt vedtatt flere lovendringer i landene som ikke har vært gjennom felles nordiske overveielser (NOU 2000:32 :39). Etter dette kan man se en trend der de nordiske landene har gått i ulike retninger hva gjelder lovgivningen.

Ved en rask gjennomgang av Norges statsborgerlovgivende historie ser man at de sentrale endringene og hovedperspektivene, fra tiden før den norske Grunnloven frem til i dag, har gått på hvem som skal regnes som staten Norge sine borgere, og hva det vil si å være en statsborger av Norge. Hvor går grensene, hvilke plikter står i fokus, hvilke rettigheter kan man kreve; dette er sentrale temaer og debatter i forarbeidene og selve lovgivningen til statsborgerloven. Når de ulike lovene har blitt fornyet og revurdert gjennom historien, er det viktig å ha i bakhodet at man aldri starter med et tomt bord når en lov skal utarbeides. Lovgivingen er et resultat av en historisk utvikling som er med på å styre vårt syn på det nye. Dette er aspekter ved den norske statsborgerloven jeg ønsker å se nærmere på i de neste kapitlene.

## 4 Hva er betydningen av en stat, en nasjon og et statsborgerskap?

I forrige kapittel hadde jeg et historisk blikk på statsborgerskapet i Norge og hvordan lovgivningen har vært i endring. Uansett endring, har statsborgerskapet vært knyttet til et politisk samhold, det å være medlem av det spesifikke politiske fellesskapet. I det politiske fellesskapet har retten til å avgi stemme stått sentralt. Med tiden har behovet for det å være en borger endret seg og mange ser denne endringen i takt med de generelle endringene innen det politiske fellesskap (Bellamy 2008:2).

*Citizenship*, det engelske ordet for statsborgerskap, har sin opprinnelige betydning fra det latinske *civis*, og det greske *polites*, som sammen betyr «medlem av politen». Med andre ord, medlem av bystaten (Bellamy 2008:31). Opprinnelig hadde betydning av begrepet kun å gjøre med statstilhørighet, mens det er først i senere tid at rettigheter til borgerne er knyttet inn. En statsborger er en person som er medlem av et politisk samfunn og har både rettigheter og plikter som kommer av dette spesifikke politiske medlemskapet. Historisk sett handler diskusjonen rundt samfunnsborgerskap om forutsetninger for å skape et rettferdig samfunn i sin alminnelighet. Det er først i de senere tider at innvandring har blitt en sentral dimensjon i diskusjonen, og det på grunn av den økende forflytningen av mennesker i de fleste vestlige samfunn, der de ulike fellesskapene blir utfordret (Brochmann 2002: 57). Hva vil det så si å være en borger av en stat i forhold til en nasjon? Og hvilken innvirkning eller sammenheng har dette på statsborgerskapet?

### 4.1 Nasjon eller stat?

Jeg har allerede omtalt og brukt begrepene nasjon og nasjonalstat, spesielt i det historiske kapittelet, og vil bruke dem videre i oppgaven da det er sentrale begrep og fenomen i forbindelse med statsborgerskapets diskusjon. Når man snakker om statsborgerskap og hva slags betydning som tillegges et statsborgerskap, er det nærliggende å snakke om nasjonen eller landet man er statsborger i. I denne sammenhengen blir ofte flere lignende begreper brukt om hverandre, spesielt begrepene «nasjon», «stat» og «nasjonalstat». Det er viktig å understreke at disse begrepene er prinsipielt forskjellige og må skilles fra hverandre, noe jeg

vil redegjøre for her. Hva en nasjon er, eller hva en stat er, er viktig å forstå for å kunne forstå statsborgerskapets betydning.

### Hva er en nasjonalstat?

En av de grunnleggende ideene i den franske revolusjonen var at «en nasjonalstat er en stat som uttrykker et nasjonalt fellesskap». Selve grunntanken var at folket selv skulle bestemme over sitt territorium, og derfor har nasjonalstaten blitt knyttet til folkesuverenitetsprinsipper, med nær tilknytning til tankene om demokrati og parlamentarisme. En nasjonalstat er en stat hvor sammensetningen av befolkningen utgjør en språklig, kulturell og nasjonal gruppe som deler felles bakgrunn og historie (Østerud 1994:102). Norge er et eksempel på en nasjonalstat, der det geografiske området som utgjør Norge er landet Norge. Nasjonen Norge er et land der mennesker har flere kulturelle fellestrekk og deler samme verdier. Staten Norge består av de institusjonene som styrer landet. Det er viktig å merke seg at innad i en nasjon kan det være store kulturelle forskjeller, mellom ulike landsdeler og endringer som skjer over tid.

En nasjonalstat kan symboliseres som en brobygger mellom en stat og et samfunn, der staten er bygd opp rundt en nasjon. Hjellum definerer en nasjonalstat der «...en stats grenser også er grensene for en dominerende kollektiv identitet innenfor statsterritoriet. Denne dominerende identiteten er nasjonen» (2008: 12). Det vil si at begrepet er satt sammen av to dimensjoner, en kollektiv identitet og en politisk avgrenset enhet: en nasjon og en stat. Men hva er så forskjellen på disse to begrepene?

### Hva er en stat?

Først og fremst er en stat en av flere mulige former for organisering i politisk forstand. En stat er et sett med styrende institusjoner med suverenitet over et landområde. I Norge er de styrende institusjonene delt inn i tre, der Regjeringen er den utøvende makt, Stortinget den lovgivende makt og domstolene den dømmende makt. Staten utgjør den politiske og rettslige konstruksjonen, der nasjonen utgjør det historiske og kulturelle fellesskapet som knytter befolkningen sammen. Det er ofte tre prinsipper som kjennetegner en stat. Det første er politisk autoritet over et geografisk territorium, det andre er at innenfor dette geografiske territoriet er det ulike funksjoner for ulike styrende institusjoner, for det tredje er staten suveren, både utad i forhold til uavhengighet til andre stater, og innad i forhold til at staten er sentrum for alt lovgivende (Østerud 2002:39).

## Hva er en nasjon?

En «nasjon» kan vise til flere dimensjoner og det er kanskje forklaringen på hvorfor mange bruker begrepene «nasjon» og «stat» om hverandre. En juridisk betydning av nasjonen kommer frem når man snakker om stater som nasjoner, der statsborgere har sin «nasjonalitet» skrevet ned i passet. Dette ser man også gjennom fremstilling av «nasjon» og «stat» som synonym for statens innbyggere ved opprettelsen av FN (De forente nasjoner), da det egentlig er en forening mellom stater og ikke nasjoner. Begrepet nasjoner ble brukt med bakgrunn i at «forente stater» allerede var i bruk av amerikanerne (Østerud 1994:16-17). Den andre betydningen er av kulturell karakter, der en nasjon er en gruppe mennesker som mener å ha særegne felles verdier og kulturelle trekk, og gjennom sine fellestrekk føler en tilhørighet til dette nasjonale fellesskapet. Hva som regnes som «felles verdier» kan være knyttet til politiske idealer som frihet og likhet, eller det kan være knyttet til mer kulturelle trekk som felles historie, språk, tradisjoner, skikker og religion. Som oftest er en nasjon knyttet til både politiske og kulturelle elementer. Disse gruppene kan allerede ha en egen stat, eller de krever en egen stat med bakgrunn i at de er en nasjon (Østerud 2002: 157).

Det var med spredningen av boktrykkerkunsten på 1600-tallet at folk ble opptatt av språklige likheter og delte identiteter, noe som videre førte til at ulike folkeslags særpreg ble forsterket i møte med andre mennesker og kulturer. Antagelsene om at alle mennesker var inndelt i ulike grupper med særegne trekk ble forsterket ved ideen om at verden var satt sammen av ulike «nasjoner» som hadde sitt spesielle fellesskap som man tilhørte. Med dette ble det sterkere fokus på hvem som tilhørte «oss» og «de andre».

Det er ikke alltid de to dimensjonene stat og nasjon faller sammen, noe som anses som den ideelle nasjonalstaten. En stat kan være flernasjonal eller en nasjon kan høre hjemme i flere stater. Max Weber er en av flere samfunnsvitere som opererer med et skille mellom nasjon og stat som ulike fenomen, men han understreker deres gjensidige styrkende effekt. Den nasjonale identiteten og fellesskapet ble styrket gjennom statens territoriale rammer. Av alle nasjonale fellestrekk satte Weber språket og evnen til å kommunisere som den sterkeste betingelsen for nasjonal solidaritet (Østerud 1994:18-19, Hammerslev 2013).

### Hva er nasjonalisme?

Det er flere måter å forstå hva som menes med nasjonalisme; mye av dette kommer av de ulike betydningene av begrepet «nasjon» som beskrevet over. Nasjonalisme er først og fremst en nasjonal bevegelse og kan fremstå i alle politiske farger, alt avhengig av geografiske, kulturelle og statlige forhold, men også historie da nasjonale bevegelsers mål kan endres over tid. Eksempler på ulike nasjonale mål gjennom tidene har vært kravet om stemmerett for alle, unionsoppløsningen og EU-medlemskapets motstand (Hjellum 2008: 13-14).

Nasjonalisme er en politisk ideologi og bevegelse som fremmer at hvert folk skal ha selvbestemmelse i sin egen stat og der grensene mellom staten og nasjonen blir sammenfallende. Nasjoner anses som en forlengelse av familien, en slags storfamilie med inkorporerte normer og verdier. Man har sett at de nasjonene der nasjonalismen står sterkt, har en sterkere forutsetning for utvikling av moderne demokratier enn andre. Dette kan forklares med at det er lettere å samordne politiske krav hvis det eksisterer et nasjonalt fellesskap og befolkningen knytter sin identitet til staten (Østerud 1994).

Forståelsen av at nasjonale verdier alltid har eksistert og er selve essensen i et nasjonalt fellesskap har stått sterkt, men det er nok riktigere å si at de nasjonale verdiene ble skapt og dyrket frem av nasjonalismen, enn at de ble oppdaget. Det var viktig å legge frem nasjonale verdier som om det var noe gammelt, for å få oppslutning rundt nasjonalisme som ideologi og politisk bevegelse. Det å skape et bånd med elementer fra fortiden gjorde at det nasjonale fellesskapet forble styrket. Som Østerud skriver «var [det] nasjonalismen som gjorde nasjonen så viktig» (1994: 15).

## **4.1.1 Ulike typer stater**

### Hva er multinasjonale stater?

Innenfor grensene til en stat kan man ha flere nasjoner. Hvis en territorial avgrenset stat består av innbyggere med varierende etniske og kulturelle opprinnelser, som deler befolkningen inn i flere nasjoner med sine ulike verdier, men samtidig følger landets lover og regler, vil staten være av multinasjonal karakter. De fleste stater i dag er multikulturelle eller multinasjonale, men det er stor variasjon i hvilken grad og på hvilken måte det er tilfellet. Nesten ingen av alle verdens stater er homogene, med unntak av noen få land, derfor er mange nasjonalstater egentlig multinasjonale stater (Østerud 2002: 161). Idealet om sammenheng mellom nasjon



og stat finnes i tanken om nasjonalstaten, som var svært viktig for utformingen av Grunnloven. Norge er et eksempel, der de fleste nordmenn anser Norge som en nasjon med felles språk, kultur og tradisjoner. Norge kan også anses som en multinasjonal stat hvis man trekker inn det samiske folk. Norge er nasjonalstaten for nordmenn, men samtidig har det med årene blitt mer fokus på å respektere rettighetene til landets minoriteter som samer og kvener, gjennom blant annet en egen samisk nasjonaldag, sang og eget samisk flagg. Alle disse nasjonale symbolene er med på å styrke den samiske identiteten og fellesskapet, og dermed skille ut nasjonen av nordmenn. Å definere sin identitet og sin kultur blir ikke mindre viktig med tiden, noe som tydeliggjøres i politikken i mange land om å finne balansen mellom likhet og ulikhet innad i samfunnet.

### Hva er forskjellen på en enhetsstat og en føderalstat?

Selv om den dominerende formen for organisering av stater er nasjonalstater, også kalt enhetsstat, så eksisterer det andre former, for eksempel en føderalstat. En føderalstat består av enheter som er bundet sammen med en felles ledelse, men hvor enhetene likevel beholder noe av sin makt. En føderalstat kan også kalles en forbundsstat, og de ulike enhetene kan ha ulike navn, som i USA hvor de kalles stater, i Canada provinser og i Sveits kantoner. Det er alle ulike enheter som er knyttet sammen i en felles forfatning (Erk & Swenden 2010). I føderalstatene har de lokale enhetene egne lovgivninger, samtidig som forholdet mellom det lokale og det føderale nivå reguleres av en konstitusjon. Er det er snakk om endringer kreves samtykke fra begge parter. I en enhetsstat som i Norge er lovgivingen sentralstyrt, men med lokale administrasjoner som er underlagt regjeringen. Ved en enhetsstat kan det være større mulighet for å samkjøre mot et nasjonalt mål eller prosjekt, da makten blir samlet og staten anses som sterkere. Enhetsstater anses å kunne forhindre konflikter mellom stater, samtidig som det er lettere å praktisere likhet og rettferdighet i hele staten og blant borgerne. Andre vil argumentere for at disse trekkene ved enhetsstater er nettopp det som gjør en føderal stat til et positivt alternativ. Argumentene for en føderal stat går på at makten er fordelt og dermed ligger nærmere problemene som skal løses, noe som kan resultere i økt handlingsdyktighet. Det tilpasses ulike lokale forhold, der borgerne kan velge mellom ulike enheter ut ifra hva som passer deres behov best. Et argument som ofte brukes mot dette utsagnet er at det igjen kan skape mer homogene befolkningsgrupper og enheter (Erk & Swenden 2010).

Så, hva er en nasjon? Nasjonen er en konstruksjon, men det betyr ikke at den mister sin verdi av den grunn. Man trenger nasjonen fordi den setter rammer for samfunnsorganisering,

samtidig som følelsen av å tilhøre en gruppe og føle en nasjonal identitet til denne gruppen, er like viktig for individet som det er for staten. Felles verdier er viktig, men å revurdere disse verdiene opp mot nåtiden er kanskje vel så viktig. Nasjonalisme må ikke fremstilles som om det tilhører fortiden, nasjonalisme er en pågående prosess. Som beskrevet i denne delen av kapittelet eksisterer det flere typer stater og nasjoner, samtidig som samfunn blir mer åpne og komplekse. Vil dette medføre at nasjoner og nasjonalfølelser blir svekket ved økt migrasjon og globaliserende prosesser? Eller er de like stødige og velfungerende som før? Jeg vil komme nærmere inn på to ulike syn på nasjonen i dag som er motstridende og se dette opp mot det norske tilfellet i kapittel 7: Norge i møte med verden. Men før det vil dette kapittelet se på statsborgerskapets betydning. I en nasjonalstat er statsborgerskapet viktig for en borgers personlige identitet. Når vi forteller folk i utlandet at vi kommer fra Norge, er det som oftest statsborgerskapet vi refererer til. Men hva betyr dette statsborgerskapet?

## 4.2 Statsborgerskapets tre komponenter

Etter å ha avklart begrepet nasjon som en gruppe som deler særegne politiske og kulturelle trekk, vil jeg nå se nærmere på et annet element som har betydning for fellesskap og tilhørighet, nemlig statsborgerskap og dets tre komponenter.

Dette medlemskapet i et spesifikt fellesskap belyser i hvilken grad folk blir behandlet likt ved å se på deltagelse, eller mangel på deltagelse, som en viktig faktor for likhet. Forholdene for sivil likhet kan analyseres ved tre komponenter av statsborgerskapet. Den første er *medlemskap* i et politisk fellesskap, den andre er de kollektive *rettighetene* og godene som er assosiert ved medlemskapet, mens den tredje er *deltagelsen* i fellesskapets politiske, økonomiske og sosiale prosess (Bellamy 2008: 12). Siden statsborgerskap består av flere elementer, hadde det vært avklarende med en definisjon. Det finnes flere versjoner av definisjonen på statsborgerskap, både korte og lange, men jeg velger her å ta i bruk en definisjon av Bellamy. Han definerer det slik:

«Citizenship is a condition of civic equality. It consists of membership of a political community where all citizens can determine the terms of social cooperation on an equal basis. This status not only secures equal rights to the enjoyments of the collective goods provided by the political association, but also involves equal duties to promote and sustain them – including the good of democratic citizenship itself.»  
(Bellamy 2008: 17)

Jeg vil nå gå nærmere inn på de tre komponentene for å gjøre definisjonen av statsborgerskap mer forståelig.

### Medlemskap

Som en borger av en stat blir man ansett som et medlem av staten. Begrepet samfunnsborgerskap er et begrep som innebærer en tosidighet som inkluderer forskjellen mellom statsborgerskap og medborgerskap, det vil si et skille mellom det formelle/juridiske og det substansielle/sosiale medlemskap til et spesifikt avgrenset territorium. Et medlemskap i staten henviser til en formell relasjon mellom et individ og en stat, samt et gjensidig forpliktende juridisk og politisk fellesskap. Det skal altså være lik behandling og deltagelse for alle medlemmer, samt like plikter for alle. Grete Brochmann beskriver dette som den juridiske dimensjonen (2002: 57-58). Den sosiale dimensjonen retter seg mot medborgerskapet. Medborgerskap handler ifølge Brochmann om ”å være en del av samfunnet, subjektivt og objektivt”, og henger sammen med faktorer som identitet, tilhørighet, lojalitet og deltagelse. Et medlemskap i en nasjon går ofte utover det juridiske aspektet og knytter seg nærmere mot et medlemskap rundt felles identitet og tilhørighet til et fellesskap (Brochmann 2002: 59, Anderson 1991).

Når det er snakk om medlemskap i forbindelse med statsborgerskap, er man inne på selve kjernen i hva et statsborgerskap står for. Å være en statsborger av et land viser til et medlemskap i en stat. Frem til nå (i dette kapittelet) har statsborgerskapets medlemskap blitt fremstilt som noe utelukkende positivt, men det kan også oppfattes som noe negativt. Dette kommer frem ved statsborgerskapets dialektiske form, der det kan fremstå som inkluderende på den ene siden og ekskluderende på den andre. Nasjonalstaten har en rett til å bestemme hvem som skal anses som medlemmer, altså statsborgere, av staten og hvilke krav som må fylles for å bli det. Et statsborgerskap er på lik linje med alle andre former for avgrensede grupperinger når det kommer til forutsetningen om å være både inkluderende og ekskluderende. For å inkludere noen individer som borgere av staten, må det medføre at det er andre som blir ekskludert og regnes som ikke-borgere av staten. I og med at menneskerettighetene er tett knyttet til statsborgerskapet, kan denne inkluderende og ekskluderende delen av medlemskap være problematisk. Den er problematisk i så måte at mange individer ikke regnes som statsborgere i et land og på grunn av det har de ikke rett til rettighetene. De utsettes for en formell eksklusjon på grunn av manglende statsborgerskap.

Medlemskap i nasjonen eller i staten? For å akseptere kollektive valg, og ikke minst for å samarbeide om disse valgene, trengs det en solidaritetsfølelse mellom menneskene som involverer nasjonen. Derfor står solidaritet og tillit sentralt i nasjonsbyggingen. Ved en delt nasjonalitet ligger det ofte antydninger om å fostre frem tillit blant befolkningen for å skape en delt identitet. Denne identiteten ligger ofte i delt kultur, historie, verdier og språk, og man kan kanskje si at nasjonalitet definerer statsborgerskapet. For å utdype dette videre, nasjonaliteten er det sosiale limet som gjøre at borgere kan handle og leve på like vilkår innenfor et politisk samfunn. Tidligere gikk ofte nasjonsbygging og statsbygging hånd i hånd uten videre ettertanke. I dag oppstår det et litt mer kompleks skille mellom nasjon og stat. I forhold til hvor mange etniske grupperinger det finnes i verden opp mot hvor mange stater det er, er det et tydelig bevis på at det er flere enn én etnisk-kulturell gruppe innenfor en stat (Bellamy 2008:70-71). Om man er medlem av nasjonen eller av staten, er derfor et komplekst spørsmål. I takt med migrasjonsstrømmer og andre globale prosesser er de fleste samfunn i dag sammensatt av forskjellige grupperinger. Jeg sikter da til grupperinger av ulik etnisk eller kulturell karakter. Likevel skapes det følelser av å tilhøre et fellesskap, medlemskapet til fellesskapet kan ha bakgrunn i nasjonen man tilhører, men dette trenger ikke samsvare med staten man bor i – selv om det er idealet for en nasjonalstat.

### Rettigheter

I mange sammenhenger blir statsborgerskap assosiert og identifisert med rettigheter. Dette kan riktignok variere i stor grad fra land til land og innad i et land til tider. Rettighetene det er snakk om kalles ofte institusjonelle rettigheter og disse gir basisen til statsborgerskapet. Et statsborgerskap symboliserer et medlemskap i et politisk fellesskap, men det gir også en trygghet ved tilgang til ulike rettigheter. Statsborgerskap og rettigheter kan føre til konflikter. Hvis rettigheter er universelle og skal gjelde alle mennesker, så oppstår det en potensiell konflikt mellom det å være en borger av et spesifikt politisk samfunn og det å holde igjen rettigheter for de som ikke er det (Bellamy 2008:78-79). Det er blitt hevdet at globale statsborgerskap er en løsning på denne konflikten, men samtidig innebærer realiseringen av et slikt utopisk statsborgerskap sine egne normative og praktiske problemer.

T. H. Marshall (1950) knyttet fremveksten av moderne statsborgerskap til en prosess der borgerne i et land ble tilskrevet sivile, politiske og sosiale rettigheter. Statsborgerskap kan defineres som et kontraktbasert forhold mellom staten og individet, og viser til befolkningens

rettigheter og plikter. Sivile rettigheter innebærer likhet for loven, ytringsfrihet og personlig frihet. Politiske rettigheter innebærer retten til å stemme, danne politiske partier og organisasjonsfrihet, med andre ord en rett til deltagelse i den demokratiske prosessen. Det tredje er sosiale rettigheter som innebærer velferdstilbud, utdanning og helse. I dag fokuseres det på ulike former for statsborgerskap, blant annet på hvordan forskjellige samfunnsgrupper tildeles ulike typer rettigheter.

Marshall mente de tre rettighetstypene måtte til for å skape et samlet «folk», der de alle ville bli behandlet likt av retten og bli tildelt like rettigheter, der interessen var samlet om en politisk autoritet, og der en delt nasjonal identitet skapte bånd til hverandre og ikke minst til staten ved å dele verdier og plikter. Marshall mente derfor at alle disse tre elementene var viktige for å skape demokratiske statsborgere (Bellamy 2008:47). En annen form for borgerskap har vokst frem i senere tid og kalles delborgerskap, eller «*denizenship*» på engelsk. Delborgerskap betegner et sosialt og sivilt statsborgerskap, uten at det er et fullt statsborgerskap. Med dette menes det at delborgere har visse statsborgerlige rettigheter på bakgrunn av deres langvarige opphold i landet. De får tilgang til enkelte sivile og økonomiske rettigheter, men ikke de politiske rettighetene, og er dermed ikke helborgere, eller fullverdige medlemmer av staten. Et eksempel på dette er blant annet bosettingstillatelsen innvandrere oppnår, men de står uten statsborgerskap og de politiske rettighetene (Brochmann 2002: 60). I debatter og studier av statsborgerskap blir ofte Marshalls teori diskutert, og med dette har han også fått en del kritikk. Diskusjoner om statsborgerskap og spesielt aspektet rundt rettigheter har blitt svært sentralt i lys av universale menneskerettigheter. Dermed er ikke rettigheter i seg selv uløselig knyttet til statsborgerskapet. Jeg vil derfor å sette av mer plass til å diskutere rettighetenes betydning for statsborgerskapet og nasjonalstaten i kapittel 5: Retten til å ha rettigheter, hvor jeg også vil komme mer inn på en beskrivelse av fenomenet «*denizenship*», samt betydningen av det.

### Deltagelse

Det tredje komponentet av statsborgerskapet er kanskje det man øyeblikkelig ser at henger tett sammen med de to foregående; medlemskap og rettigheter. Deltagelse i et fellesskap i form av muligheten til å påvirke et samfunn gjennom valg er en direkte følge av de politiske rettighetene man har krav på gjennom et statsborgerskap. For å få tilgang til disse rettighetene kreves det et medlemskap til staten. Det er derfor nødvendig å se medlemskap, rettigheter og

deltagelse som en sammensatt pakke, med den politiske deltagelsen som limet som holder det hele sammen.

Majoritetens styrende makt involverer å ta avgjørelser på bakgrunn av borgernes syn på ulike saker. En del av kjernen ved styringsordningen til en demokratisk styrt stat er «at borgerne både blir styrt og styrer dem som styrer» (NOU 2000:32: 67). Stemmene er anonyme, hvem du er skal ikke ha noen betydning siden din stemme har like stor juridisk betydning som alle de andre stemmene. Å ta del i denne demokratiske prosessen og generelt delta i det offentlige livet er selve essensen i de sivile båndene (Bellamy 2008:10). Individuer deltar oftere kollektivt hvis de føler de får noe igjen for det, eller at det å uttrykke seg har personlig betydning. Et fellesskap og en tilhørighetsfølelse er basert på gjensidig solidaritet og tillit. Borgerne må føle at det er viktig å uttrykke sine meninger på et offentlig plan ved å benytte seg av stemmeretten sin, og ved tanken om at det ikke er en isolert stemme, men en av mange som faktisk kan være av betydning (Bellamy 2008:115). Det er dette som gjør at de demokratiske prosessene fungerer, og holder samfunnet samlet.

«Citizenship forms the ‘right to have rights’ in placing in citizen’s own hands the ability to decide which rights they will provide for and how»

(Bellamy 2008: 16).

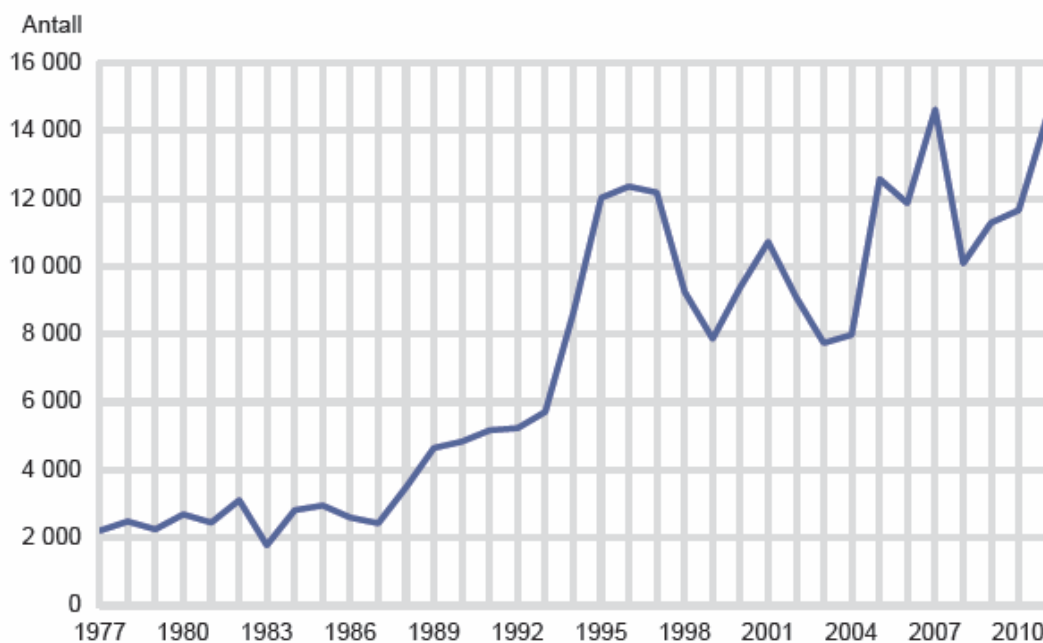
Med dette kan vi se at medlemskap, rettigheter og deltagelse, de tre komponentene i et statsborgerskap, henger sammen. De er viktige hver for seg, men det er nødvendig å se dem i en sammenheng. Det er gjennom det politiske medlemskapet og deltagelsen i å forme like betingelser for det kollektive livet, at vi kan dra nytte av de individuelle rettighetene.

Gjennom de politiske rettighetene man får tilgang til gjennom medlemskapet til staten, har man gjennom en demokratisk prosess mulighet til å styre innholdet i rettighetene. For at endringer eller stabilitet skal forekomme er deltagelse i fellesskapet en forutsetning. Å ha rett til rettigheter indikerer en spesifikk adgang til forskjellige rettigheter, og dette er avhengig av medlemskapet i et politisk fellesskap. Flere menneskerettsaktivister har kritisert dette aspektet ved ekskludering, og hevder at rettigheter bør være tilgjengelig på et likt plan uavhengig av hvor du er født eller hvor du bor. Aktivistene argumenterer for at rettighetene bør overskride grensene for medlemskap i politiske fellesskap, eller deltagelsen i det (Bellamy 2008: 15-16).

## 4.3 Oppfatninger om det norske statsborgerskap: fordeler og ulemper

Nå som det er lagt frem en grunnleggende forståelse av hva et statsborgerskap er, med sine betydningsfulle elementer av medlemskap, rettigheter og deltagelse, vil jeg gå videre mot hvordan statsborgerskapet blir oppfattet. Når man snakker om «borgerne» av et samfunn, refereres det til de personer som er statsborgere etter gjeldende lovgivning for statsborgerskap til enhver tid. Selv om det er bosatt eller oppholder seg personer i landet som ikke er norske statsborgere, gjelder de fleste rettsreglene for alle i samfunnet og de er derfor underlagt de samme lovene og reglene som statsborgere. Som bosatt i Norge har man i tillegg til å følge landets lover, krav på visse rettigheter selv uten statsborgerskap (NOU 2000:32 :16-17). Norske myndigheter ønsker at det norske statsborgerskapet skal ha en integrerende betydning, noe som skal gi en følelse av å ta del i og være en del av det norske samfunnet og det norske fellesskapet. På samme måte har Norske myndigheter fremmet at de som er bosatt i Norge og ser sin fremtid i landet, bør blir norske statsborgere. Dette skal være positivt for både staten og individene.

**Figur 1** Årlig overgang fra utenlandsk til norsk statsborgerskap. 1977-2011.



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

(Kilde: Silje Vatne Pettersen 2012: 13. Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011. SSB).

Figur 1 er hentet fra SSB, den viser hvor mange som har søkt om overgang fra et utenlandsk statsborgerskap til et norsk statsborgerskap i perioden 1977-2011. Totalt i denne perioden var det 250 400 overganger, hvor det i 1990 var rundt 5000 personer som fikk innvilget norsk statsborgerskap. Videre ser man en økning; i 2004 var det rundt 8000 personer og i 2011 var det litt over 14000 personer som fikk innvilget overgang til norsk statsborgerskap. La oss se litt nærmere på hvorfor folk velger å søke om norsk statsborgerskap. Hva forventer de å få ut av et slikt medlemskap til staten Norge? Hva er den tiltenkte betydningen og funksjonen av statsborgerskapet?

### **Hvorfor ønsker personer å søke norsk statsborgerskap?**

Det kan se ut til at innvandrere fra ulike verdensdeler har ulike motiv for å søke om norsk statsborgerskap. Der det for noen er mer økonomiske og sikkerhetsmessige motiver som er sentralt, er det for andre politiske rettigheter, mens det for noen andre igjen er de sosiale og personlige faktorene som er de sentrale motivene (NOU 2000:32: 56). En intervjuundersøkelse gjort av Oxford Research AS fra 2011 for å evaluere det norske statsborgerregelverket, viser gjennom sine intervjuer at det er en bevissthet om fordeler og ulemper for vedkommende ved å søke eller ikke søke om norsk statsborgerskap. Det kommer også frem at det sjeldent er en individuell avgjørelse, men en sosial avgjørelse der flere er involvert. Noen av de grunnene og motivene som ofte ble nevnt av deres informanter var følgende:

Praktiske grunner. For mange var et norsk statsborgerskap viktig i forhold til praktiske grunner. En av disse går på at et norsk pass gir lettere reisemuligheter inn og ut av landet, hvor de kan besøke opprinnelseslandet eller barna kan delta på skoleturer til utlandet. Mange av informantene i undersøkelsen oppgir at reiser i utlandet begrenses ved manglende pass og regler for visum (Oxford Research 2011:58). Et sitat fra deres undersøkelse viser en innvandrers som i utgangspunktet søkte om norsk statsborgerskap med bakgrunn i å få norsk pass på grunn av reisefrihetene, men senere oppfattet fordelene som mulighet til politisk deltagelse.

«Først og fremst var det reise. Det var problematisk for meg å reise før jeg fikk passet. I ettertid fikk jeg delta mer på grunn av passet. Jeg får jo lov til å stemme ved stortingsvalg osv.».

(Oxford Research 2011:59).



Fulle rettigheter. Fordelen ved å få tilgang til fulle rettigheter gjennom statsborgerskap fremgår som svært viktig, selv om det ofte ble oppgitt i sammenheng med andre grunner. Det gjaldt spesielt personer som hadde vært bosatt i Norge over lengre tid og hadde tanker om fremtiden til både landet og dem selv. Oxford Research trekker slutninger om at fulle rettigheter bør ses i sammenheng med tilhørighet ved at man ønsker stemmerett og vil delta i et samfunn man føler tilhørighet til (2011:59).

Leve i Norge. Flere informanter oppgir at de har planer om å bli bosatt i landet og ønsker å planlegge sin fremtid her, hvor blant annet vennskap, nettverk og barnas fremtid gjennom skolegang blir nevnt. Tilhørighet til Norge gjennom flere års botid gjør det derfor naturlig å bli norsk statsborger. Forskningsteamet poengterer at «..for denne gruppen er det å søke om statsborgerskap en naturlig prosess hvor statsborgerskap blir et mål i seg selv og et resultat av deres liv i det norske samfunnet. Graden av tilhørigheten synes å være avhengig av både botid i Norge, men også av kontakt og slekt i opprinnelseslandet» (Oxford Research 2011:60).

Identifisere seg som norsk. Personer som oppgir at de bor i Norge og har sitt liv her, formidlet videre at de etter hvert utviklet følelser for det norske samfunnet og dets verdier og kultur. Noen informanter svarte at de etter hvert begynte å identifiseres seg selv som norsk, enten delvis eller fullstendig, noe som kan henge sammen med deres tilhørighet til samfunnet (2011:60). Dette vil naturligvis variere mellom personer, men både denne undersøkelsen av Oxford Research og annen forskningslitteratur på temaet viser at flyktninger skiller seg ut ved en høyere naturaliseringsrate. En informant beskriver det slik:

«Grunnen til at jeg søkte var at jeg føler meg tilknyttet Norge. Jeg føler at det er Norge jeg tilhører, føler meg mer norsk enn afghaner. Selvsagt har det også betydning at jeg er forfulgt i hjemlandet. Jeg kan ikke vende tilbake. Jeg har ingen kontakt med folk i Afghanistan... Norge og norske myndigheter har mottatt meg bedre enn andre.»

(Oxford Research 2011: 62).

Stabilitet i livet. Sikkerhet og trygghet i livet er også grunner som oppgis som svært viktige motiver for å søke om norsk statsborgerskap. Gjennom tryggheten et norsk statsborgerskap gir ligger det forventninger om en stabilitet i livet. Gjennom utlendingsloven § 69<sup>2</sup> gir et norsk statsborgerskap absolutt utvisningsvern, noe som tilsier en garanti for å bli i Norge og kunne planlegge sin fremtid her (2011:62).

---

<sup>2</sup> § 69 Vern mot utvisning for norske borgere og utlendinger som er født i riket. En norsk borger kan ikke utvises. En utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, kan ikke utvises.

## Hvorfor velger noen å ikke søke norsk statsborgerskap?

Grunnene og motivene som ligger bak ønsket om å søke om norsk statsborgerskap sier noe om hvordan et norsk statsborgerskap blir oppfattet utad, hvilke forventninger vedkommende har om innvilgelse av statsborgerskapet og hvordan dette vil påvirke deres liv. Som nevnt over varierer dette fra person til person. I tillegg til å undersøke motiver for å søke om norsk statsborgerskap, har undersøkelsen til Oxford Research sett på motiver for ikke å søke norsk statsborgerskap, selv om de er bosatte i Norge. Funnene i intervjuene viser at færre europeiske innvandrere søker om norsk statsborgerskap enn personer fra andre verdensdeler. Dette stemmer godt overens med funn i annen forskning på temaet.

For få fordeler. For alle informantene i undersøkelsen er det en bevisst veiing av fordeler og ulemper ved eventuelt å søke om norsk statsborgerskap. En av faktorene gikk på hvorvidt det var forskjeller mellom et norsk og det opprinnelige statsborgerskapet. Spesielt europeiske innvandrere gir et resonnement om at det var for få eller ingen fordeler ved å søke om norsk statsborgerskap, på bekostning av å måtte oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap (Oxford Research 2011:65). Dette kan ha en sammenheng med regler og rettigheter knyttet til EU/EØS-avtalen, noe jeg vil se nærmere på i kapittel 5.

Identitet og sosial tilhørighet. Et gjentakende motiv for ikke å søke norsk statsborgerskap blant de som ble intervjuet gikk på lovgivningen om ett statsborgerskap. Flere oppgir at den viktigste grunnen for ikke å søke var at man måtte oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap som forutsetning for ervervelse av norsk statsborgerskap. Det å skulle oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap involverer mange følelser. Selv om man ikke bor eller kommer til å bo i det landet igjen, vil man likevel føle sosial tilhørighet og nasjonal identitet. I vurderingen om å søke norsk statsborgerskap, oppgir flere innvandrere at det ligger et sosialt press fra familie og andre tilknytningspunkter i opprinnelseslandet om å ikke skulle gi avkall på den nasjonale identiteten. Mange oppgir at dette er spesielt viktig i forhold til egne barns tilhørighet og deres mulighet til å markere sin identitet til Norge og opprinnelseslandet (2011:68). Et sitat fra en informant i undersøkelsen oppsummerer hovedinntrykket for ikke å søke norsk statsborgerskap:

«Jeg har tenkt på norsk statsborgerskap, men for meg ville det være å gi bort en del av meg... og det ville ikke være en stor fordel for meg å få norsk statsborgerskap. Jeg har ikke følt behov for det. Jeg tror også mine foreldre ville vært veldig skuffet om jeg hadde oppgitt mitt britiske statsborgerskap... Jeg ville ha søkt dersom jeg kunne beholde mitt britiske statsborgerskap. Det med mine barn har også vært av

betydning for at jeg ikke har søkt. Jeg har tenkt at det ville være en fordel om jeg hadde britisk statsborgerskap dersom de ville studere eller jobbe i Storbritannia, Canada og USA.»

(Oxford Research 2011:66).

Betydningen av et norsk statsborgerskap og forventningene til det ser ut til å variere med om man kommer fra politisk stabile land eller ikke, men også utviklingen av EU-systemet ser ut til å ha betydning for ønsket om å søke eller ikke søke om norsk statsborgerskap. Det er også å antyde at beslutninger om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap er en sosial prosess som mange bruker flere år på. Vurderingen involverer ofte ikke bare vedkommende som vurderer å søke statsborgerskap, men er en inkluderende beslutning som tas i samråd med familie og venner (Oxford Research 2011:67). Både norske og utenlandske fremstillinger antar at et statsborgerskap er med på å forbedre og/eller opprettholde integrering i samfunnet, og vil skape muligheter for at sosiale nettverk kan utvides. Vil et statsborgerskap utelukkende skape bedre integrering? Det kan være personer som har bodd i Norge over lang tid, snakker flytende norsk, men som likevel ikke anser seg selv som fullverdig norske. Selv om man ved erverv av norsk statsborgerskap må oppgi sitt opprinnelige betyr ikke dette at de nye statsborgerne ikke vil føle en tilhørighet til flere steder (NOU 2000:32 :58-59). Det er viktig å understreke at kontakten svekkes ikke i det øyeblikket vedkommende erverver norsk statsborgerskap. Alle sitter med kollektive identiteter fra tidlig barndom som er med på å gi mening og sammenheng til verden rundt. Innholdet i og betydningen av de kollektive dimensjonene en identifiserer seg med skapes og forandres over tid, men på tross av dette kan de kollektive identitetene man er født inn i være vanskelig å løsrive seg fra (Thörn 2002).

Deltagelse er en forutsetning for integrering i samfunnet. Det er viktig å skille begrepene integrering og assimilering. Grete Brochmann forklarer at «... integrasjon som menneskelig prosess handler om hvordan sosialisering, gjennom normer og forventningsdannelse, bidrar til å skape sosialt samhold og samfunnsmessig stabilitet. Med andre ord, hvordan sosial orden skapes og vedlikeholdes» (2002: 30). Integrasjon innebærer læring og tilpasning til samfunnets verdier, prosesser som knytter individet til samfunnet og som videre skaper lojalitet og tilhørighet. Det motsatte av integrering blir ofte sett på som marginalisering eller ekskludering og innebærer at man legger bort de sosiale og symbolske båndene til et samfunn. Dette kan resultere i manglende tilhørighet og deltagelse (Brochmann 2002: 30-31). Integrering gjelder ikke bare innvandring, det gjelder for alle individer som går gjennom en sosialiseringsprosess for å bli medlem av et samfunn. Man er aldri integrert en gang for alle,

det er en kontinuerlig prosess. Grunnen til at man ofte assosierer integrering med innvandring er at sosialiseringprosessen blir tydeligere når det gjelder individer, da for eksempel en innvandrers, som har blitt sosialisert i et samfunn og skal sosialiseres på nytt i et nytt samfunn og i en ny kontekst (2002: 31). Norske myndigheter ønsker at det norske statsborgerskapet skal inneholde en integrerende betydning og funksjon, noe som skal gi en følelse av å være en del av det norske samfunnet og det norske fellesskapet. Hvis situasjonen er sånn at vilkåret om å måtte oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap for å kunne søke om norsk statsborgerskap, er den påvirkende faktoren for at vedkommende ikke vil søke, er dette et viktig aspekt i diskusjonen om dobbelt statsborgerskap og integrering i det norske samfunnet, og hvorvidt det bør aksepteres. Dette synet ble også lagt frem i forarbeidene og utredningen for statsborgerloven av 2006 (NOU 2000:32: kapittel 2).

## **4.4 Fellesskapets betydning: identitet og tilhørighet**

Et element i nasjonsbygging og opplevelsen av kollektiv nasjonal identitet er å samles rundt felles symboler som styrker fellesskapsfølelsen. Man ser at nasjonalismen blir synlig gjennom nasjonale symboler. I en nasjonalstat er det ønskelig med høy grad av fellesskapsfølelse blant innbyggerne, fordi «... erverv av statsborgerskap kan bidra til økt samfunnsdeltagelse og en sterkere følelse av å tilhøre et politisk fellesskap» (NOU 2000:32 :62). Et fellesskap inneholder en dimensjon av «oss» og «de andre». For at det skal eksistere noe «vi» eller «oss», må det være noe der ute som er forskjellig fra «oss» (Jenkins 2008). For at disse forskjellene skal bli tydeligere, blir ofte den nasjonale kulturelle egenart dyrket frem gjennom nasjonale symboler og tradisjoner. Symboler som for eksempel flagget vårt, 17.mai toget, bunader og fedrelandssangen er alle norske symboler på vårt fellesskap og kultur. Noen mener disse symbolene kommer oftere frem og til flere anledninger enn tidligere. Kan dette ha noe med globaliseringen å gjøre? Har vi et større behov for å markere vår nasjonale identitet nå enn tidligere?

Gjennom et statsborgerskap og et medlemskap til staten har man mulighet til å ta del i et fellesskap, av politisk eller sosial karakter. Benedict Anderson (1991) mente dette spesifikke fellesskapet og nasjonene var «forestilte fellesskap», der all nasjonsbygging var konstruert og derav forestilt. Anderson skriver om trykkekunsten som en avgjørende faktor for fremveksten

av nasjonalstaten, og ved hjelp av den kunne man masseprodusere tekst som fremmet informasjon fra andre steder enn bare lokalsamfunnet. Man kunne sette seg inn i andre situasjoner og utvikle et «forestilt fellesskap». Et slikt fellesskap er forestilt siden mange av personene aldri har møtt hverandre før og kanskje aldri kommer til å gjøre det (Anderson 1991: 6). Likevel er det et fellesskap siden de føler et felles bånd til opprinnelseslandet og det er dette båndet som blir vektlagt, og ikke de faktorene som kan skille dem. Selv om fellesskapene var forestilte, mente han betydningen av det var like sterkt. Det å ha en følelse av å tilhøre et fellesskap, gjør at vi føler ansvar for fellesskapet. Som man forstår av Anderson, er ingen nasjonal identitet eller fellesskap noe statisk eller uforanderlig, siden det er konstruert. Ved at ulike symboler brukes i nye sammenhenger og av nye grupper kan innholdet i symbolene fornyes og utvides over tid (Brottveit m.fl. 2004). Nasjonalismens viktigste språk er symboler og ritualer, og «forestilte fellesskap» blir ofte synlig gjennom symbolene.

#### **4.4.1 Statsborgerskapsseremoni**

Et symbol på overgangen til det norske «forestilte» fellesskapet er statsborgerskapsseremoniene som avholdes i Norge hvert år der nye borgere inviteres til å delta. Første gang en statsborgerskapsseremoni ble gjennomført i Norge var 17. desember 2006 som et prøveprosjekt, fra 2007 gjaldt det alle fylker. Nå blir alle nye norske statsborgere invitert til en statsborgerseremoni som skal være en symbolsk markering av deres nye statsborgerskap. Det er flere land som fører samme praksis ved overgang til nytt statsborgerskap, men i motsetning til mange andre land er denne seremonien frivillig i Norge. Formålet med seremoniene er å skape og styrke båndene mellom de nye norske borgerne og det norske samfunnet, og ikke minst en anledning til å ønske de nye borgerne velkommen til Norge. Det er fylkesmannen som har ansvaret for å arrangere disse seremoniene, dette blant annet for at tilknytningen til lokalsamfunnene skal bli tettere. Det har blitt lagt større vekt på disse seremoniene for å skape en symbolsk markering på at den norske stat har fått et nytt medlem i fellesskapet, samtidig som det symboliserer et ønske om å inkludere de nye borgerne inn i det nasjonale og lokale fellesskapet. Deltagelse i seremoniene har ingen rettslig betydning, da det ikke er del av det formelle statsborgerregelverket. Statsborgerskapsseremonier har blitt lagt frem som et viktig element i den norske integrerings- og inkluderingspolitikken (Oxford Research 2011, Fylkesmannen i Oslo og Akershus [www.fmoa.no](http://www.fmoa.no)).

Hvis man først har takket ja til å ta del i seremonien, må alle deltagerne gjennomføre et trokapsløfte. Dette løfte har vært omdiskutert, mange mener at siden selve seremonien er frivillig burde også trokapsløftet være frivillig. På den andre siden mener mange at trokapsløftet er selve kjernen i seremonien, og er med på å sette et høytidelig preg på det hele. Trokapsløftet er som følger: «Som norsk statsborger lover jeg troskap til mitt land Norge og det norske samfunnet, og jeg støtter demokratiet og menneskerettighetene og vil respektere landets lover». Formuleringen av trokapsløftet ble vedtatt av Kongen i statsråd 16. juni 2006, og det er lagt vekt på at ordlyden skal være samlende, meningsbærende og enkel (<http://www.fylkesmannen.no>).

## 4.5 Grupperingen «oss»

«Kultur, tilhørighet og lojalitet er flytende og ustabile størrelser, som ikke nødvendigvis tilpasser seg administrativt skapte grenser» (Brochmann 2002: 10). I følge Brochmann er ikke disse prosessene noe som er satt, denne organiske sammenhengen skapes gjennom en integreringsprosess over lengre tid, noe som etter hvert har fått navnet nasjonsbygging. For å kunne skape denne nasjonsbyggingen er det samtidig nødvendig med en avgrensing, en avgrensing av hvem som er medlem av fellesskapet, hvem som er en del av «oss» og hvem som er en del av «de andre» (2002: 11). Idealet for en nasjonalstat er en sammenheng mellom en nasjon og en stat, og staten har ofte stor innflytelse på borgerne sine i form av oppfattelse av seg selv og sitt samfunn. Staten spiller derfor en stor rolle for nasjonalfølelse og nasjonal identitet, og hvordan det kan eksistere over tid. Dette har videre betydning for mange elementer, blant annet statsborgerskap. Som jeg har belyst i dette kapittelet er både nasjoner og nasjonalisme noe skapt og konstruert, det er ikke noe som bare tilhører fortiden, men tilhører også i stor grad fremtiden som en kontinuerlig prosess. Denne prosessen som krysser historiske tradisjoner, verdier og kulturelle trekk er med på å skape et fellesskap, riktig nok et konstruert forestilt fellesskap som Anderson påpeker, men det er følelsen av dette spesifikke fellesskapet og effekten av tilhørigheten som har betydning. Det har betydning for hvem vi er i form av nasjonal identitet, i form av grupperingen «oss», men også for vår kollektive solidaritetsfølelse som gjør at vi er en del av fellesskapet. Man føler et ansvar ovenfor fellesskapet som holder det hele sammen. Kanskje det er dette som er med på å vedlikeholde nasjonen, nasjonalismen og betydningen av et nasjonalt statsborgerskap ved at det følger ulike gruppers avgrensede fellesskap, og ikke avgrensede territoriale grenser.

## 5 Rett til å ha rettigheter

I kapittel fire nevnte jeg at statsborgerskapets tre komponenter henger alle sammen i forståelsen og betydningen av et statsborgerskap. Jeg vil her gå nærmere inn på rettighetsaspektet, som videre berører deltageraspektet av et statsborgerskap. Det finnes ikke bare ulike former for rettigheter, men rettigheter kan også ses på ulike nivåer, noe som har blitt mer aktuelt med tanke på rettigheter ut fra norsk lov og globale menneskerettigheter.

Klassikeren T. H. Marshall (1950) beskrev statsborgerskap som en status i et politisk avgrenset territorium for et individ, en borger. I forlengelsen av medlemskapet borgeren har til det politiske avgrensede territoriet har man sivile, politiske og sosiale rettigheter som nevnt i kapittel 4. Marshall beskrev et statsborgerskap som det alle i et samfunn har til felles, men at klassetilhørigheten var det som skilte befolkningen. Hans sentrale posisjon innen statsborgerskapsfeltet har også gjort at han har mottatt en del kritikk angående fremstillingen av rettigheter og statsborgerskap. Han så bare klassetilhørigheten som de eneste sosiale ulikhetene i samfunnet, mens andre ulikheter i samfunnet som blant annet kjønn, etnisitet og seksualitet, ble ikke en gang nevnt som noen faktor for ulikheter. Noe av kritikken Marshall har fått går på hans manglende fokus på deltageraspektet som en del av medborgerskapsdimensjonen. Han fremstiller statsborgerskapet som et passivt aspekt ved medborgerskapet, mens mange av hans kritikere mener rettigheter og deltagelse i det politiske fellesskapet henger sammen, der et «medborgarskap är ... förenat med en aktiv dimension» (Delanty 2002:44). Han hadde et klart skille mellom den private og den offentlige sfæren. Medborgerskapet med sine sivile rettigheter anså han som innenfor det private og knyttet det opp mot de ulike samfunnsklassene, mens det politiske aspektet var rettet mot det offentlige og knyttet til den statlige sfæren (Delanty 2002:46). Marshall skilte riktignok mellom den private og offentlige sfæren i forlengelse av statsborgerskapet, men han har høstet kritikk i ettertid for at han ikke satte spørsmålsteget ved sammensettingen av nasjon og stat. Staten som opphav til rettigheter og nasjonen som opphav til identitet, var hans perspektiv. Etter flere år med store samfunnsendringer på nasjonalt og globalt plan kan man se at staten ikke lenger har den totale suvereniteten over alle rettigheter. Dette ser man for eksempel gjennom internasjonale og overnasjonale ordninger, som den europeiske union og verdenserklæringen om menneskerettighetene (Delanty 2002:45).

Et statsborgerskap er det som gir «retten til å ha rettigheter». For det første gir et medlemskap tilgang til de institusjonaliserte rettighetene som blir tildelt fra et politisk fellesskap, for det andre er det gjennom det politiske statsborgerskapet man har mulighet til å gjøre krav på rettighetene, samt forme og endre gjennomføringen av dem (Bellamy 2008:87). Fra denne vinkelen ser man at rettighetene som definerer statsborgerskapet må ses på som en kontinuerlig omdefineringsprosess i seg selv, der dette skjer gjennom borgernes politiske aktivitet og deres tilgang og muligheter til å endre form og implementering av rettighetene. Det er gjennom denne aktive deltagelsen i politiske beslutninger at borgerne har fått endring av ulik karakter i samfunnet til å skje (2008:90).

## 5.1 Denizenship – en mellomkategori?

Ulike rettigheter har tradisjonelt vært bundet sammen med statsborgerskapet og dets goder. I dag er de to elementene ikke nødvendigvis sammenfallende. Selv de som regnes som ikke-statsborgere i et land har visse rettigheter i nasjonalstaten. Mennesker som har bodd lenge i et land kan gis sosiale og sivile rettigheter i landet. Denne fremveksten av en ny type borger i vestlige nasjonalstater blir kalt «denizenship», eller delborgerskap. Er det i ferd med å vokse frem en ny kategori av borgere i befolkningen? Hvis dette fenomenet er et faktum, hva skyldes det? Kan dette ha en sammenheng med hvordan den norske lovgivningen er utformet?

Tomas Hammar (1990) la frem begrepet «denizenship» i boken «*Democracy and the Nation State*» for å vise til at permanent bosatte ikke-borgere hadde tilgang til mange av de samme rettighetene som er tilegnet naturaliserte statsborgere. Det er en relativt ny kategori som ligger mellom naturaliserte borgere og utenlandske borgere, det betegner en situasjon der innvandrere og borgere på lik linje har oppnådd en rekke rettigheter, men det på bakgrunn av den lovlige, midlertidige eller permanente, bosettingsstatusen (1990:13). Hammar skrev i 1990 at denne situasjonen var gjeldende i økende grad, og det ser ikke ut som økningen har avtatt de senere årene heller. «Denizens» har nå tilgang til sivile og sosiale rettigheter, noe som tidligere var forbeholdt et juridisk statsborgerskap, men når det gjelder retten til å delta politisk blir de holdt utenfor, det er forbeholdt norske statsborgere. Dette gjelder blant annet å stemme ved nasjonale valg (permanente bosatte utenlandske statsborgere kan stemme ved lokalvalg etter bosetting i tre år), danne politiske partier, avtjening av militærtjeneste, visse offentlige stillinger og generelt ta del i politiske beslutninger og delta i et politisk fellesskap.



Rettighetsmessig er det nettopp de politiske rettighetene som skaper det begrepsmessige skille mellom en status av «*denizen*» og av «*citizen*» (1990:11-12), eller delborger og borger (Brochmann 2007). Grete Brochmann mener denne gruppen utfordrer T. H. Marshalls beskrivelse av statsborgerskapets rettighetsaspekt og ser på om konsekvensen kan være at velferdsstaten har tatt over mye for nasjonalstatens rolle som rettighetsforvalter. Fremveksten av «*denizenship*» har med tiden skapt diskusjoner om statsborgerskapets betydning er i endring. På den ene siden av diskusjonen påstås det at den tradisjonelle betydningen av et statsborgerskap er på vei bort, mens man på den andre siden mener at betydningen fortsatt eksisterer, men i en ny form.

Statsborgerskap er som tidligere nevnt både inkluderende og ekskluderende på samme tid. Statsborgerskap skaper ikke bare eksterne grenser mellom medlemmer og ikke-medlemmer gjennom de oppmerkete grensene til staten, det skaper samtidig interne grenser mellom bosatte ikke-borgere, som i denne sammenhengen kalles for delborgere, og borgere. En delborger regnes som å være både på innsiden og utsiden samtidig; på innsiden med bakgrunn i det territoriale og rettighetene man har tilgang til på grunn av bosettingen; på utsiden med bakgrunn i manglende juridisk medlemskap og tilgang til politisk fellesskap.



Deres posisjon kan forklares slik: «Dermed blir det som i utgangspunktet er utenfor, en del av det som i praksis er innenfor, men samtidig fastlåst som noe utenforliggende gjennom prosessen som plasserer det innenfor» (Neumann & Sending 2003:196). Illustrasjon 1 til venstre viser en fremstilling av delborgerens plassering.

Flere politiske filosofer har tatt opp debatten om at delborgere representerer en kategori som andreklassens borgere, med bakgrunn i at de ikke er juridiske borgere. De plasseres i en posisjon midt i mellom to eksisterende kategorier, og blir en mellomkategori. Et

statsborgerskap med sin juridiske status, er med på å bestemme reguleringer av juridiske rettigheter og plikter mellom individene og staten, gjennom sitt medlemskap og deltagelse i det politiske fellesskapets avgjørelser. Statsborgerskap har som tidligere nevnt tre dimensjoner (Brubaker 1990):

- 1) juridisk status eller nasjonalitet
- 2) regulering av rettigheter og plikter i relasjon til staten
- 3) psykologisk medlemskap eller identitet

Tydelig mangler et delborgerskap det første kjennetegnet, men kan knyttes opp mot de andre dimensjonene. Hvilke rettigheter delborgere bør få innvilget er et spørsmål som er bundet opp i hvorvidt et statsborgerskap skal være et privilegium, en kontrast til menneskerettighetene som skal beskytte personen, og beskriver i hvilken grad delborgere inkluderes som medlemmer av staten. Det kan uttrykkes i et slikt spørsmål: skal man ha rett til rettigheter med bakgrunn i statsborgerskapet eller med bakgrunn i det å være et menneske? Som en delborger kan man juridisk sett enten være statsløs eller borger av en annen stat enn den staten man er delborger i. Ut ifra den tradisjonelle måten å tenke om statsborgerskap på, gjennom nasjonalstatlig territorial tilhørighet, er det tydelig at denne kategorien utfordrer det tradisjonelle statsborgerskap. Innvandring og spesielt delborgerskap rekonfigurerer mange av de sentrale dimensjonene i det ideale statsborgerskapet. Rogers Brubaker trekker frem i *«Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis»* en rekke normer for medlemskap han mener eksisterer. I følge ham er et statsborgerskap *enhetlig* ved at alle borgere skal ha tilgang til alle rettigheter og plikter, det er *hellig* ved at man gjør offer for hverandre og staten, det er *nasjonalt* i form av et politisk og kulturelt fellesskap. Et statsborgerskap skal være *unik* der man bare skal tilhøre et politisk fellesskap. Ut ifra disse punktene ser man at utfordring av det tradisjonelle allerede er aktuelt. Delborgerskap er dermed ikke bare det utfordrende aspektet, også praktiseringen av doble statsborgerskap, samt det å tilskrive rettigheter uavhengig av statsborgerskap tyder på at det ideelle statsborgerskapet har blitt utfordret, og at nye realiteter i form av statsborgerskap er på vei, eller allerede er her (Brubaker 1990:380).

Yasemin Soysal (1994) mener den nye retningen som kombinasjonen av statsborgerskap og rettigheter tar, kan knyttes opp mot noe hun kaller «universal personhood». Med det mener hun at rettigheter er universelle, fremfor å være territorielt avgrenset som i en nasjonalstat.

Det er mennesket som er hovedkriteriet for rettigheter i demokratiske stater, og ikke statsborgerskapet (1994: 142). Denne postnasjonale utviklingen som den har blitt kalt, knyttes til et utgangspunkt i internasjonale og globale rettighetssfærer. Dette perspektivet utfordrer det klassiske perspektiv om at statsborgerskapet er en forutsetning for rettighetene. At statsborgerskapet er selve utgangspunktet for å ha «retten til å ha rettigheter» (Hannah Arendt 1967:297) tydeliggjør også denne sammenhengen mellom rettigheter og statsborgerskap. Med Soysals og postnasjonalismens perspektiv kan det velkjente sitatet ikke virke like treffende, spesielt i lys av utviklingene av menneskerettighetene som fremmer at man har krav på å være en juridisk rettighetsbærende person på bakgrunn av at man er et menneske, og ikke hvilket statsborgerskap man har. I forlengelse av dette mener de at internasjonale relasjoner er med på å svekke nasjonalstatens og ideal-statsborgerskapets tradisjonelle betydning (Soysal 1998). Gjennom å velge at man ikke naturaliseres, men fortsatt har tilgang til visse rettigheter, vil det skapes rom for at et skille mellom rettigheter og identitet i form av nasjonalitet kan oppstå. Din nasjonalitet er ikke lenger en avgjørende faktor for å få tilgang til ulike rettigheter, de sikres i dag gjennom universale menneskerettigheter på globalt nivå. På den måten kan man være i en posisjon der man har sitt opprinnelige juridiske statsborgerskap, er bosatt og lever sitt liv i et annet land med tilgang til sivile og sosiale rettigheter gjennom bosettingstillatelsen, og samtidig dekkes av universale rettigheter. Din nasjonale identitet er derfor ikke like avgjørende som rettighetsforvalter som tidligere (Soysal 1994: 159).

### **5.1.1 Debatten om de politiske rettighetene**

Etter hvert som det har blitt mer fokus på tematikken «denizenship», har debatten begynt å dreie seg rundt om det er utelukkende problematisk med en slik mellomkategori. Noen argumenterer for at denne gruppen har altfor mange rettigheter og ønsker å beskytte de som faktisk *er* juridiske borgere av staten. Mens andre argumenterer for at det skapes et hierarki, der delborgerskap blir en slags annenborgerskap og gir plass for at klasseskiller kan bli et samfunnsproblem. Dette med bakgrunn i at det er demokratiske stater, der «alle som blir påvirket av en beslutning skal ha mulighet til å uttale seg om den» (Hammar 1990:2).

Uavhengig av ståsted i denne diskusjonen, er likhetstrekket at det nesten ikke er noen som omtaler fenomenet som noe positivt. Det fremstilles som utelukkende negativt, enten i den ene retningen eller i den andre. Disse personene med delborgerskap står i en posisjon der de står mellom to sosiale systemer, noe som kan uttrykkes ved det antropologiske begrepet

liminalitet. Victor Turner (1964) la frem dette begrepet for å beskrive det å befinne seg i en samfunnstruende mellomposisjon. Ordet *samfunnstruende* er interessant i denne sammenhengen, da delborgerskapet i seg selv blir av samfunnsteoretikere ansett som noe negativt og truende for samfunnet, for personene som er helborgere i dette samfunnet, men også for delborgerne selv. I lys av de politiske rettighetene kommer man ikke spesielt godt ut av en posisjon som en delborger.

### 5.1.2 Flest vestlige «denizens»

Hvorfor ser det ut til at det er flest europeere som velger denne mellomkategorien? Kan rettigheter og økonomisk plassering være en faktor? Spesielt vestlige innvandrere velger å bli en del av «denizenship» kategorien, fremfor å bli helborgere av staten. Jeg bruker ordet «velger» siden det som oftest gjelder personer som ikke har norsk statsborgerskap på grunn av deres beslutning om å ikke søke om naturalisering, ikke fordi dem har fått sin søknad avslått eller lignende. Kan den store andelen av vestlige innvandrere ha en sammenheng med at de ikke ønsker å gi fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap, samtidig som norsk statsborgerlov ønsker å begrense forekomsten av doble statsborgerskap? Det kan se ut som at det å naturaliseres som borger i landet man er bosatt i, blir vektlagt ulikt av ulike befolkningsgrupper.

Hammar (1990) mener forklaringen på at mange vestlige innvandrere ikke naturaliseres i landet de er bosatt i har sammenheng med utviklingen av rettigheter uavhengig av statsborgerskap, og at naturalisering i deres situasjon ikke vil skape de største forskjellene, hverken fra eller til. Med status som delborger er du i de fleste situasjoner i samfunnet på lik linje med en naturalisert borger, samtidig som man opprettholder muligheten for en retur til opprinnelseslandet og besittelse av dette statsborgerskapet.

Etter en gjennomgang av tall fra SSB og UDI ser det ut til at afrikanske og asiatiske innvandrere er de som oftest velger å naturaliseres som norske borgere, og som konsekvens må gi fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap. Levekårsundersøkelsen fra 2005-2006 blant innvandrere i Norge samt en evaluering av statsborgerregelverket gjort av Oxford Research i 2011, viser at det er disse befolkningsgruppene som oppgir at de har mest å tjene på å bli naturaliserte helborgere i Norge. Ofte har de et annet utgangspunkt enn vestlige innvandrere, der familiegienforening eller jobbmuligheter gjør at intensjonene om å bli værende og skape et liv her er større enn hos de vestlige innvandrerne. Dette er på ingen måte absolutt, og i

forlengelse av det postnasjonale perspektivet velger flere og flere å beholde sine statsborgerskap, selv om de er bosatt i et annet land. Resultatet er økt *denizenship*.

## 5.2 Et spørsmål om status: statsborgerskap og menneskerettighetene

Begrepet «global citizens» referer til en politisk visjon der det ikke finnes noen verdensstater og der alle har rettigheter og plikter i forhold til hverandre. Intensjonen til kosmopolitismen er å skape politiske fellesskap som erstatter nasjonenes organisering rundt spesifikke stater, og heller opprette globale fellesskap som visker ut skille mellom borger og ikke-borger gjennom blant annet menneskerettighetene (Nash 2010:73-74).

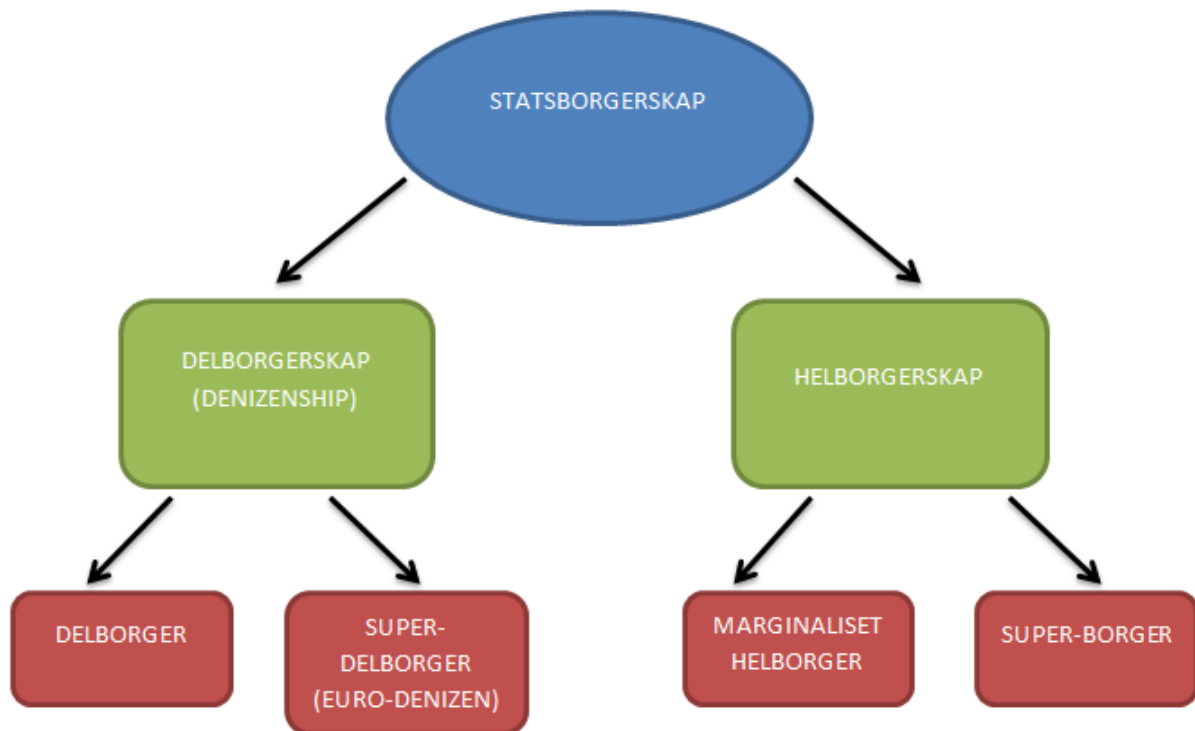
Marshall's klassiske definisjon av statsborgerskap går ut på at man har individuell frihet gjennom de sivile rettighetene. Det vises også i de politiske rettigheter gjennom blant annet deltagelse og sosiale rettigheter i form av det grunnleggende tilbudet om utdanning, helsetilbud og andre velferdsgoder.

Anvendelsen av rettighetene handler ikke bare om det rent juridiske, det er samtidig sterkt knyttet til sosiale strukturer og anvendelse av ressurser. I forholdet borger og ikke-borger, stiller en borger allerede mer ressurssterk i form av å være medlem av en stat og den moralske ressursen det medfører, i tillegg til de individuelle juridiske rettighetene en tillegges. Det oppstår et skille mellom helborgere og delborgere, som nevnt i avsnittet over, men det oppstår videre også skille under disse «hovedkategoriene». I utgangspunktet har to personer som er helborgere i hvert sitt land samme rettighetsstatus, men landets økonomiske og markedsbaserte posisjon kan gjøre at deres status i virkeligheten blir ujevn. Med andre ord, samme rettighetsstatus kan praktiseres forskjellig. I forhold til menneskerettighetene opptrer et skille mellom en «superborger» og en «marginalisert borger» (Nash 2010:74). Det som innebærer «superborgere» er at de har tilgang til alle rettigheter som en statsborger, samtidig som de ikke er bundet til den spesifikke staten, sett i et globalisert politisk økonomisk perspektiv. Grunnen til at «superborgere» ikke er bundet til staten er fordi de selv og deres nasjonalitet er i en posisjon der de eier virkemidlene for produksjon eller har tilgang til sikre arbeidsmarkeder og ferdigheter som muliggjør grenseoverskridende bevegelser. Deres

beskyttende bevegelsesmuligheter stemmer ut ifra deres statsborgerlige status (Nash 2010: 74-75).

«Marginaliserte borgere» omtales her som marginaliserte i forhold til «superborgere». Disse borgerne har fullverdig medlemskap og tilgang til alle rettighetene, men kan ofte mangle et lønnet arbeid eller er bare delvis deltagende i arbeidsmarkedet. Landets økonomiske posisjon er ofte lavere enn i landene blant «superborgerne», og blir dermed mer bundet til den spesifikke staten. Det samme kan man se under kategorien delborger, der opptrer et skille mellom delborgerskap og et «super-delborgerskap». En delborger er som beskrevet over en borger med tilgang til de sosiale og økonomiske rettigheter, men de er uten et fullverdig medlemskap og de politiske rettighetene, noe som medfører en manglende mulighet til å påvirke beslutninger i staten han eller hun er bosatt i. En annen form for delborgerskap, er et super-delborgerskap, noe som ofte referer til en europeisk delborger. Dette er individer som er borgere av en medlemstat i den Europeiske Union, men som er bosatt i et annet medlemsland. Denne formen for delborgerskap blir omtalt som et super-delborgerskap på grunn av den sentrale posisjonen av rettigheter fra et nasjonalt, regionalt (EU) og globalt (de universale menneskerettighetene) nivå. De er allerede i en bedre posisjon enn for eksempel afrikanske eller asiatiske delborgere. Dette funnet tar meg tilbake til delkapittel 5.1.2, der jeg nevnte at den største andelen av delborgere i verden er vestlige. En av årsakene kan derfor handle om borgerens plassering totalt sett. Det at vestlige delborgere har en gunstig plassering fra nasjonalt ståsted, gjennom europeiske avtaler, så vel som de internasjonale, er noe som kan være grunnen til at vestlige delborgere får mer ut av å forbli delborgere, enn å naturalisere seg i et annet vestlig land. I denne sammenhengen er alle nivåene påvirket fra flere vinklinger, noe som videre har påvirkning på individets økonomiske, sosiale, private livsposisjon. Illustrasjon 2 viser en fremstilling av de ulike borgerskapene som opptrer i denne sammenhengen.

## Illustrasjon 2



De sosiale rettighetene har hatt en trangere historie enn de sivile og politiske rettighetene. De sosiale rettighetene inkluderer også det økonomiske og kulturelle, og er med på å definere Norge som velferdsstat. FNs verdenserklæring om menneskerettighetene fra 1948 inkluderte de sivile og politiske rettighetene, så vel som de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene, noe som var oppsiktsvekkende (Tverberg 2014:4). Dette var riktignok bare en erklæring og ikke noe juridisk bindende dokument. Med bakgrunn i dette fulgte FN i 1966 opp ved å vedta en konvensjon for beskyttelse av sivile og politiske rettigheter (SP) og en for beskyttelse av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) som var mer generell (Tverberg 2014:5). Det ble etter hvert snakk om å inkorporere konkrete menneskerettigheter i den norske Grunnloven. I 2009 oppnevnte Stortinget et menneskerettighetsutvalg, Lønning-utvalget, der flertallet mente at både de sivile og politiske rettighetene, og de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene burde grunnlovfestes. Dette med bakgrunn i at det er snakk om ulike rettigheter, men de er avhengige av hverandre og sammen utgjør en helhet. Verdenserklæringen sto sentralt i utvalgets argumentasjon for å grunnlovfeste disse rettighetene i den norske Grunnloven (Tverberg 2014:6-7). Den norske stat plikter å sikre og respektere menneskerettighetene, etter at Stortinget vedtok en prinsippbestemmelse i § 110 c i 1994. Dette var første gang ordet «menneskerettigheter» ble nevnt i Grunnloven (Tverberg 2014:6).

Universale menneskerettigheter gjelder alle, og visker bort skille mellom borger og ikke-borgere. De er universalistiske og skal være beskyttende, men i realiteten er den juridiske utvidelsen av menneskerettighetene med på å skape og opprettholde ulike grupper av mennesker med ulike statsborgerlige rettigheter, hvor også de rettighetene man har til gang på blir svært sårbare (Nash 2010:80). Den økende rettsliggjøringen av menneskerettighetene har ført til en større andel av juridisk og politisk kreativitet. Det økende bevegelsesmønsteret og forflytningene av mennesker i dag, enten det er av tvungen eller frivillig karakter, er med på å vise viktigheten av en «global citizen» med sine forpliktelser og rettigheter (Nash 2010:77). Et resultat av den økende rettsliggjøingsprosessen er at lovgivningene brer seg i større grad, samtidig som det blir mindre rom for alminnelig avtaleregulering. Borgernes rettigheter utvides, mens politikken får mindre handlingsrom for å endre rettighetene av den grunn at det utspilles på et internasjonalt nivå (Dalberg-Larsen 2005:133-134).

## **5.3 Stabilitets- og liberaliseringsperspektivet**

Når man ser på statsborgerskap i lys av en overnasjonal tid som er preget av lover og regler som gjelder utover de nasjonale grensene, kan det oppstå ulike utfordringer for det tradisjonelle statsborgerskapet og dets betydning. Brubaker (1990, 1992) og Soysal (1994, 1998) er eksempler på to ulike perspektiver på nasjonalstatens rolle i tiden fremover.

### **Stabilitetsperspektivet**

Rogers Brubaker (1992) legger frem sitt syn på ulike nasjonalstaters rolle og betydninger i lys av det han kaller «nationhood», noe som kan forklares som nasjonal selvforståelse, og jeg vil bruke dette begrepet i den videre diskusjonen her. Brubaker mener det eksisterer en historisk sammenheng mellom nasjonalstaters ulike definisjoner av statsborgerskap og forestillinger om nasjonal selvforståelse. Måten nasjonen oppfattes på preges av historiske erfaringer og tradisjoner, noe som er med på å påvirke i hvilken grad og på hvilken måte nye medlemmer inkluderes i det nasjonale fellesskapet gjennom regler og lover for statsborgerskap (1992: 14). Brubaker viser til to forskjellige eksempler på sammenhengen mellom statsborgerskaps-lovgivning og nasjonal selvforståelse, landene Frankrike og Tyskland. I den franske tradisjonen har nasjonen blitt sett på i forhold til den institusjonaliserte og territoriale rammen



av staten. Fokuset ligger med andre ord på statstilhørighet, der nasjonen er rammet inn av statens grenser. Fransk nasjonalisme er konstruert rundt det politiske, noe som har ført med seg kulturell assimilasjon for regionale minoriteter og innvandrere (1992: 1). Den originale ideen bak den tyske nasjonen var ikke politisk eller koblet til abstrakte ideer rundt statsborgerskap; den var koblet til et organisk kulturelt samfunn. På bakgrunn av dette er selvforståelsen i Tyskland mer et nasjonalt fenomen enn det er et politisk fenomen. Frankrike har dyrket territorialprinsippet (*jus soli*), mens Tyskland har dyrket avstammingsprinsippet (*jus sanguinis*), og med dette mener Brubaker at de skiller seg fra hverandre i forståelsen av nasjonen (1992: 81). På grunn av ulike nasjonsoppfatninger vil de ulike regimene for inkludering av nykommere vedvare.

Statsborgerskap kan være flertydig, noe som komme frem i Brubaker sitt verk, da det kan fremstå som et medlemskap i en stat (politisk-territoriell enhet), eller det kan fremstå som et medlemskap i en nasjon (sosial-tilhørighets enhet). I følge Brubaker (1992: 81-82) gjenspeiler altså Frankrike og Tysklands holdninger til naturalisering disse landenes nasjonale selvforståelser. Der Frankrike baserer det nasjonale fellesskapet på et politisk fellesskap med staten som sentrum, har Tyskland nasjonen og folket som utgangspunkt. Holdninger for naturalisering knytter an til prinsippene for tilskrivelse av statsborgerskap. Fransk statsborgerskap blir gitt på bakgrunn av fødselssted og statstilhørighet; er du født innenfor Frankrikes territorier er du fransk statsborger, mens Tyskland følger prinsippet om avstamning, der fødested i Tyskland ikke har noe å si for status av statsborgerskap.

Moderne nasjonalstater og ideologien om et nasjonalt statsborgerskap kommer fra den franske revolusjonen. Ideen om likhet, institusjonaliserte politiske rettigheter, adskillelsen mellom borgere og utlendinger, nasjonal suverenitet og koblingen mellom statsborgerskap og nasjonal selvforståelse, er noe av dette (1992: 35). Selv om Brubakers eksempler er fra Frankrike og Tyskland, mener han at de godt kan brukes på andre europeiske land. På grunn av ulike hovedprinsipper og derav ulike forståelser av hva en nasjon er og hva en nasjon skal være, mener han at statsborgerskapets betydning vil vedvare og ikke bli svekket av økende overnasjonale ordninger. Nasjonalstaten fremstår som den viktigste ramme for statsborgerskapets betydning og medlemskap i den, samtidig som grunnleggende menneskelig likhet er assosiert med fullt medlemskap i et samfunn.

## **Liberaliseringsperspektivet**

Yasemin Soysal (1994) står i sterk kontrast til mange andre teoretikere på området rundt statsborgerskap. Hun snakker om den transnasjonale diskursen og hvordan globaliseringstendenser, som for eksempel internasjonalisering av arbeidsmarkedet, fremveksten av overnasjonale organer som EU og økt vektlegging av menneskerettigheter, har utfordret den klassiske oppfattelsen av nasjonalstaten, hvor nasjonal tilhørighet innebærer identitet, som igjen innebærer rettigheter. Rettigheter som tidligere ble assosiert med medlemskap i et nasjonalt fellesskap har blitt mer abstrakte, og blir nå i større grad definert og legitimert på et transnasjonalt nivå. Soysal fokuserer på permanent bosatte ikke-statsborgere i europeiske velferdssystemer som eksempler på at statsborgerskapsinstitusjonen i seg selv er i endring og en ny global medlemsmodell vokser frem. Hun går bort fra Brubakers syn om nasjonal selvforståelse («nationhood») til et syn om «personhood». Med dette mener hun at rettigheter som tidligere var definert av nasjonalstaten, i dag defineres på grunnlag av individene (Soysal 1994: 137). Rettsutviklingen viser at individet er styrket på bekostning av nasjonalstatens suverenitet.

Soysal argumenterer for at selve eksistensen av «denizenship» vitner om at det nasjonale statsborgerskapet har blitt svekket og at de store forskjellene mellom lands statsborgerskapslovgivning minsker. En postnasjonal modell reflekterer en annen logikk og praksis. Rettigheter og privilegier som tidligere var knyttet til borgere av en bestemt nasjonalstat og definert som nasjonale rettigheter, har nå ekspandert til universelle rettigheter, og blir legitimert i kraft av individet. Det oppstår dermed en spenning mellom to grunnleggende institusjonaliserte prinsipper i det globale systemet som er knyttet til statsborgerskap og immigrasjon, den nasjonale suvereniteten og universelle menneskerettigheter (Soysal 1994:7). I den tradisjonelle nasjonalstatsforståelsen er det kun medlemmer av nasjonalstaten som utgjør befolkningen og kan gjøre krav på rettigheter, en direkte sammenheng mellom medlemskap og territorium. Med utviklingen av internasjonale rettigheter har nasjonalstater fått utvidet ansvar overfor utenlandske borgere som bor innenfor nasjonalstatens territorium. Dette kaller Soysal for et postnasjonalt medlemskap, noe som representeres ved at flere innehar doble statsborgerskap og medlemskap i det europeiske fellesskap, der nasjonalstatens premisser må bøye seg for premissene som er lagt på et transnasjonalt nivå og et større fellesskap med mer flytende grenser for medlemskap (1994: 140-141). Men nasjonalstatene må også handle ut fra den tradisjonelle forståelsen om nasjonalstatens suverenitet fordi den er avhengig av denne for å opprettholdes.

Den klassiske modellen av medlemskap viser til at lik nasjonalitet er hovedkilden til lik behandling blant medlemmer. På bakgrunn av felles nasjonal selvforståelse blir individer investert med rettigheter og plikter. I den postnasjonale modellen derimot blir nasjonal selvforståelse overtatt av universell «personhood», likeledes som nasjonale rettigheter blir overtatt av universelle menneskerettigheter (Soysal 1994: 142). Den postnasjonale modellen for medlemskap bryter med Brubakers norm om likhet, som innebærer at alle medlemmer har lik status. Den faktiske praktiseringen av individuelle rettigheter blir hovedsakelig organisert av nasjonalstater, men legitimiteten for disse rettighetene ligger på et transnasjonalt nivå (1994:143). Soysal påpeker også viktigheten av dualiteten i samspillet mellom nasjonal suverenitet og universelle menneskerettigheter, der begge nivåene har betydning og kraft til gjensidig påvirkning med hvert sitt institusjonelle rammeverk.

I et postnasjonalt perspektiv kan man si at statsborgerskapets betydning har blitt devaluert, da stadig færre rettigheter oppnås som direkte følge av det. Utviklingen som er blitt beskrevet indikerer ikke bare en observasjon av at det har skjedd en utvidelse av rettigheter, men også at det eksisterer en legitimerende grunn for at nye krav kan bli fremmet. Definisjonen av individer og deres rettigheter som universelle kategorier gjør det mulig å gjøre krav på rettigheter på en annen måte enn tidligere (Soysal 1994:155).

## **5.4 Norges plassering – en mellomkategori?**

En annen form for medlemskap og statsborgerskap som utfordrer den norske nasjonalstatens rolle og det norske statsborgerskapets betydning, er det mye omtalte unionsborgerskapet. Unionsborgerskapet innebærer et borgerskap til den europeiske union, det vil med andre ord si at EU-borgerne ikke bare skal være statsborgere av sine egne land, men samtidig statsborgere i unionen. Innføring av et unionsborgerskap åpner opp for spørsmål om det er mulig å konstruere et medborgerskap ut over det tradisjonelle rammeverket. I hvilken grad vil et unionsborgerskap, og EU generelt, endre begreper som omhandler statsborgerskap?

Som diskutert tidligere i avhandlingen blir forhold mellom individ og politiske enheter som tradisjonelt har vært koblet til nasjonalstaten mer overnasjonale, noe som viser seg spesielt gjeldende gjennom et unionsborgerskap. På mange måter kan Norges situasjon som EØS-

medlem ses som å være både «innenfor og utenfor». Norge er en del av en europeisk integrasjon, følger regler og retningslinjer i tråd med den og er med i EUs indre marked, men på samme tid er vi formelt sett «utenfor» i andre politiske europeiske sammenhenger (Olsen 2014: 134-136). Norge sett i en europeisk kontekst kan forklares ved at innen norsk statsborgerskap er den private autonomien styrket, her tenker jeg da på rettighetsstatusen, mens det skjer en svekkelse av den offentlige autonomien, den politiske rollen. Privat autonomi skal beskytte individets frihet, det som omhandler rettighetsstatus. Men det er ikke bare for hvert enkelt individ rettighetene skal beskytte, det er også det offentlige og det kollektive. Offentlig autonomi innebærer politisk handling i det demokratiske fellesskapet som består av borgerne, det vil med andre ord si at det er en høyst levende og dynamisk rammeverk for det politiske samfunnslivet (2014: 138-139).

Unionsborgerskapet gir EU-borgere en rolle innen politisk deltagelse på nasjonalt og europeisk nivå. Det skaper en status som er flytende og transnasjonal når det gjelder medlemslandene og politiske beslutninger. Gjennom to tiår med EØS-medlemskap har norske statsborgere fått utvidet sin private autonomi gjennom EU-rettigheter, herunder bevegelsesfrihet rundt i EUs medlemsland, arbeid og studier i andre land som er medlem av EU eller EØS på lik linje som EU-borgere. Mye har skjedd for Norges deltagelse i EØS-avtalen i 1993. EØS-avtalen i seg selv har blitt utvidet i takt med dynamiske endringer, og Norge har med tiden fått medlemskap i Schengen og deler av EUs militære samarbeid. Totalt sett har dette vært med på å bidra til at Norge og norske statsborgere er mer inkludert i beslutningsprosesser som EØS-medlem nå enn i 1993 (Olsen 2014: 147). Men likevel utelates Norge i deltagelse i politiske prosesser på grunn av manglende EU-medlemskap, noe som skaper spenning mellom kategoriene borger og territorium. Når det gjelder den private autonomien har påvirkningen fra EU vært en rettsliggjøringsprosess, der sivile og sosiale rettigheter er traktatfestet (Olsen 2014).

«De har rettigheter, men ikke politisk innflytelse» skriver Olsen i et kapittel i boken *Det norske paradoks: om Norges forhold til den europeiske union* (2014:149) hvor han sikter til Norges plassering og funksjon som EØS-medlemsland. Er det likhetstrekk mellom Norges posisjon i den europeiske union og delborgeres posisjon i landet de er delborgere av? Norge er ikke medlem av EU, men gjennom sitt EØS medlemskap får vi (Norge) tilgang til mange rettigheter, samt følger lover og retningslinjer som andre EU medlemsland. Men vi kan ikke

være med å ta politiske beslutninger, i likhet med en delborger i et land vedkommende ikke er juridisk helborger i.

Norge er både innenfor og utenfor på samme tid, noe som kan ses i sammenheng med fenomenet «denizenship», der man er innenfor og utenfor som borger på samme tid. Litteratur og forskning på feltet «denizenship» tenderer i ulike retninger, men alle i diskusjonen om politiske rettigheter, og alle utelukkende negativt. Både Norge og delborgere anses å være i en mellomposisjon. Kan en mellomkategori, med en borger som faller mellom to stoler, være noe positivt? Likeledes hvordan Norges plassering i EØS i forhold til EU kan ses i sammenheng, er dette utelukkende negativt?

## 6 Dobbelt statsborgerskap

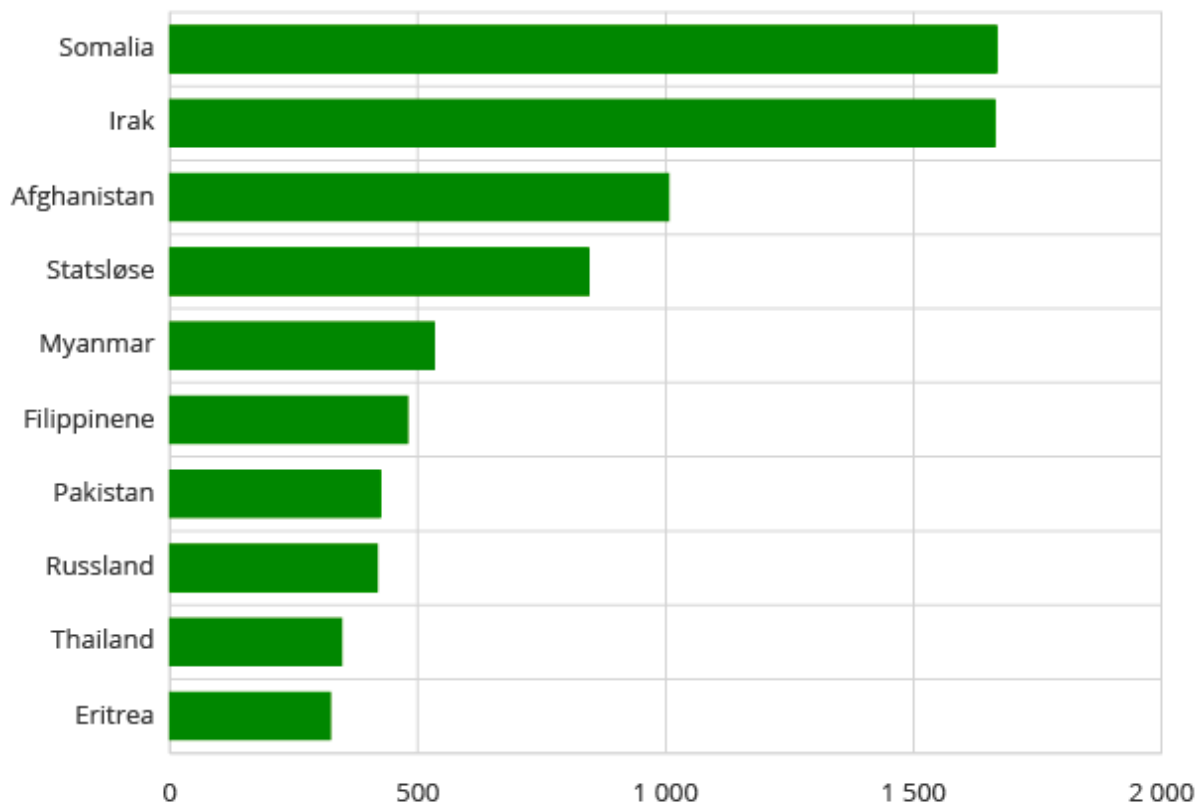
Blant samfunnsmessige prosesser som opptrer i dagens samfunn, er det vanskelig å komme utenom globalisering. Globalisering er først og fremst mange forskjellige prosesser som går over store områder, og ingen konkret tilstand. Disse prosessene bidrar først og fremst til økt internasjonal kontakt, mer spesifikt i form av økende flyt av varer, kapital, tjenester og mennesker på tvers av internasjonale grenser (Fuglerud 2001), der spesielt den menneskelige bevegelsen er mest interessant i denne oppgaven da det er snakk om internasjonal migrasjon. Av de ulike globale prosessene av økonomisk, teknologisk, politisk og kulturell karakter har man kunnet se konsekvenser som tilgang til informasjon fra alle verdens hjørner, enklere og billigere transportforbindelser, internasjonale avtaler og bestemmelser, og en generell tenkning om at verden har blitt mindre og grensene mer diffuse. I forlengelsen av internasjonal migrasjon kommer man også inn på nasjonale og overnasjonale institusjoner og lovgivninger. Det er ikke alltid den nasjonale lovgivningen til et land er godt egnet for mennesker som inngår i transnasjonale relasjoner. Betydningen av noe eller noen som er transnasjonale kan beskrives som personer, grupper og prosesser som har innflytelse i mer enn en stat. Det viser seg å være en økning av transnasjonale personer. For mange mennesker kan det oppstå flere ulike rettslige situasjoner som kan være kompliserte. Dette kan for eksempel være i situasjoner der man flytter og bosetter seg i utlandet og ønsker statsborgerskap i det nye samfunnet, eller en familie av norske og utenlandske foreldre der spørsmålet blir hvilket statsborgerskap barnet har krav på. I forhold til doble eller flere statsborgerskap, kan lovgivingen i landet skape kompliserte situasjoner for borgerne.

Det har i dag blitt svært naturlig å ha tilhørighet til flere steder og være del av flere ulike fellesskap, etter hvert som man reiser mer og har fått mer informasjon fra og om hele verden. Det er derimot ikke like naturlig å skulle ha flere statsborgerskap. Hvordan henger denne praktiseringen sammen med dagens samfunnsutvikling? Er det flere skandinaviske eller andre europeiske land som fører den samme praksis og lovgivning som Norge? Enhver nasjonal lovgivning sitt formål er å ta vare på borgernes og statens interesser på en best mulig måte, men gjør den norske statsborgerloven det i dag? På hvilken måte er dette forbudet mot doble eller flere statsborgerskap til nytte for staten? Og på hvilken måte er det til nytte for den enkelte borger? Dette er spørsmål og utfordringer jeg vil se nærmere på i dette kapittelet.

Å bevare norske interesser gjelder ikke bare innenfor nasjonens grenser, når nordmennene selv beveger seg over disse grensene og blir boende i utlandet i store deler av året, har de fortsatt norsk interesse i form av tilhørighet til både Norge og det andre landet. Diskusjonen innebærer med andre ord ikke bare innvandrere som bosetter seg i Norge og deres interesse i opprinnelseslandet, men berører på samme måte nordmenn som reiser ut av Norge og har interesse av norsk tilhørighet utenfor nasjonens territoriale grenser. Spørsmål om dobbelt statsborgerskap har naturlig nok argumentasjon både for og imot, noe som avslører forskjellige syn på verdien av statsborgerskapet og hva det skal symbolisere. Spesielt etter første verdenskrig har dobbelt statsborgerskap blitt sett på som svært problematisk i mange land, der det kan oppstå konflikter mellom to stater som begge anser personen som sin borger, med sine rettmessige plikter og rettigheter (NOU 2000:32 punkt 4.5).

I løpet av de siste tiårene har overgangen til norsk statsborgerskap økt kraftig, noe som henger sammen med den generelle økningen i innvandring til Norge. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 1977 var 2 200 overganger, mens det i 2011 var 14 300 overganger og i 2013 ble det innvilget 13 200 norske statsborgerskap (Pettersen 2012: 46). Av de 13 200 personene i 2013 var det flest personer fra landene Somalia, Irak og Afghanistan som gikk over til norsk statsborgerskap. Den fjerde største gruppen var statsløse personer (Se figur 2 under hentet fra Statistisk sentralbyrå). Det største antall personer som søker om og dermed oppgir sitt opprinnelige statsborgerskap til fordel for et norsk statsborgerskap er hovedsakelig de som flykter fra krig og politisk ustabile land, sammen med de som er statsløse. Når man ser på figuren med tallene som blir oppgitt er det viktig å merke seg sammenhengen mellom det generelle botidskravet man må fylle for å søke om ervervelse av norsk statsborgerskap, og antallet overganger som blir oppgitt. Det årlige antallet overganger til norsk statsborgerskap henger sammen med innvandrerne som kom til landet for 7-10 år tilbake i tid. Når tallet var 13 200 overganger i år 2013, betyr ikke dette nødvendigvis at det var så mange som søkte om norsk statsborgerskap dette året. De fleste av dem søkte 7-10 år tidligere med bakgrunn i botidskravet, men fikk sin søknad og sitt norske statsborgerskap innvilget i 2013. Figuren viser at det i 2013 var ca. 1000 afghanere som fikk innvilget norsk statsborgerskap, noe som betyr at de innvandret til Norge omtrent rundt år 2003-2005.

**Figur 2** De ti største gruppene med overgang til norsk statsborgerskap, etter tidligere statsborgerskap. 2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Når innvandrere søker om norsk statsborgerskap er dette en prosess som internasjonalt betegnes som naturalisering. Denne prosessen går ut på at en utenlandsk borger må fylle visse krav som stilles ifølge statsborgerloven, for deretter å sende inn en søknad og få den innvilget. Et resultat av den nye statsborgerloven er at det i 2008 var færre som fikk innvilget norsk statsborgerskap enn de tidligere årene. Hovedgrunnen til nedgangen skyldes en innføring samme år som gjaldt språkkrav i tillegg til botidskravet (Pettersen 2012: 46). Selv om 13 200 personer valgte å søke om og fikk innvilget norsk statsborgerskap i 2013, er det relativt mange utenlandske statsborgere boende i Norge som gjerne ønsker et norsk statsborgerskap, men uten å måtte gi opp sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette aspektet kan være problematisk i Norge da den norske statsborgerlovgivningen holder fast ved begrensingen til ett statsborgerskap, og ved inngåelse av et norsk statsborgerskap, må man gi opp sitt opprinnelige.



## 6.1 Regler mot dobbelt norsk statsborgerskap

Da det ble tid for å nedskrive en ny norsk statsborgerlov ble det i desember 2000 oppnevnt et utvalg som fikk i oppgave å utrede og utarbeide et utkast til en ny norsk statsborgerlov. De fikk visse problemstillinger og retningslinjer de måtte forholde seg til, dra erfaringer fra tidligere statsborgerlovgininger, samt knytte norsk statsborgerskap opp til integrering og deltagelse i samfunnet. Utvalget ble satt sammen av sju personer; Høyesterettsdommer Jan Skåre (utvalgets leder), Professor Alf-Inge Jansen, advokat Bente Holmvang, daglig leder Manuela Ramin-Osmundsen, Førsteamanuensis Kjersti Larsen, utreder i Høyesterett Harald Venger og rådgiver Åge Knudsen (NOU 2000:32 :2-3). Punktet som handlet om dobbelt statsborgerskap tok relativt stor plass i utvalgets diskusjon i utredningen *NOU 2000:32 Erverv og tap av norsk statsborgerskap*. Utvalgets ulike perspektiver og argumentasjoner vil bli diskutert i dette kapitlet.

Praksisen i Norge er som nevnt at man anvender prinsippet om ett statsborgerskap. Landet har en oppfattelse om at dobbelt statsborgerskap skal begrenses så godt det lar seg gjøre, og tillater i teorien ikke doble eller flere statsborgerskap. Det skal gjøres klart at det eksisterer noen unntak for kravet, som for eksempel hvis du automatisk arver to statsborgerskap fra foreldrene uten aktivt å ha søkt om å få det andre statsborgerskapet, eller politiske forhold i søkerens hjemland gjør det praktisk vanskelig av sikkerhetsmessige eller administrative grunner (NOU 2000:32: 103). Hovedregelen som gjelder er at du må løse deg fra ditt tidligere statsborgerskap *før* du kan oppnå norsk statsborgerskap. Har du norsk statsborgerskap kan du ikke søke om statsborgerskap i andre land uten å miste ditt norske.

Det har vært et ønske om kun ett statsborgerskap i Norge i lengre tid. Det ble nevnt som problem ved loven fra 1924, det kom opp i noen flere sammenhenger i loven fra 1950, men ble videre fornyet i loven av 2006, om noe mer skjerpet. Paragraf 10 viser kravet om ett statsborgerskap i mer detalj.

### *«§ 10. Kravet om løsning fra annet statsborgerskap*

Dersom søkeren ikke automatisk taper annet statsborgerskap som følge av innvilgelse av norsk statsborgerskap, må søkeren være løst fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges. Dersom søkeren ikke kan løses fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges, må søkeren innen ett år fra innvilgelsen av norsk statsborgerskap dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Dersom søkeren ikke kan bli løst fra annet statsborgerskap før en viss alder er oppnådd, må søkeren innen ett år etter å ha oppnådd denne alderen

dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Det kan gjøres unntak fra kravet om løsning dersom løsning anses rettslig eller praktisk umulig eller av andre grunner fremstår som urimelig.»

(Lov 2005-06-10 nr.51 Lov om norsk statsborgerskap).

Et spesielt kjennetegn ved det norske samfunnet er at det er preget av en fellesskapsfølelse, samt tillit og solidaritetsfølelse mellom borgerne. Dette er spesielt forankret i og kommer av et likhetsprinsipp som både styrker og binder borgerne av Norge sammen. Mindretallet i utvalget til statsborgerloven brukte spesielt likhetsprinsippet som sterkt argument for å fortsette med prinsippet om ett statsborgerskap. Kravet om å måtte løse seg fra annet statsborgerskap ved inngåelse av norsk statsborgerskap er derfor ifølge mange helt nødvendig og anses som selve essensen i norsk ideologi (NOU 2000:32:124). Hvis man fyller et av unntakenes krav og dermed får inngå eller beholde sine doble statsborgerskap, der det ene er norsk og det andre fra et annet land, vil dette rent praktisk innebære at man stiller med to sett rettigheter og plikter i forhold til andre norske borgere. Du har rett til å ha et pass fra hvert av landene du er statsborger i, samt stemmerett i begge landene; du vil også ha krav på konsulær bistand eller hjelp fra begge landene. UDI opplyser at det imidlertid kan være utfordringer for norske myndigheter å hjelpe deg hvis du oppholder deg i det landet du er statsborger i ([www.udi.no](http://www.udi.no) – UDI dobbelt statsborgerskap).

Med et blikk tilbake på kapittel fire vil jeg trekke frem noen begreper og fenomener som jeg drøftet mer inngående der, i lys av prinsippet om ett statsborgerskap. Begrepet medborgerskap er sterkt knyttet opp mot menneskers aktive deltagelse i et fellesskap eller et samfunn, samt de pliktene og rettighetene som et borgerskap innebærer. Selve forståelsen av et medborgerskap er i endring, og det mye på grunn av globaliserende prosesser, da det tidligere ofte var tiltenkte en gruppe mennesker med lik kultur og samme rettigheter i form av et likt statsborgerskap. Det har etter hvert blitt flere mennesker med lovlig oppholdstillatelse og dermed rett til de sosiale og sivile rettighetene og pliktene, men de har ikke opparbeidet seg de politiske rettighetene som følger med et statsborgerskap. Gjennom prinsippet om ett statsborgerskap i Norge blir «denizenship» fenomenet forsterket. Mange ønsker ikke å løse seg fra tidligere statsborgerskap på grunn av følelser og identitet som er tilknyttet et statsborgerskap. Dermed har man ikke et fullverdig medlemskap til Norge, som medfører redusert tilgang til rettigheter. Dette har ført til en opprettelse av flere «kategorier» av befolkningen hva gjelder type borgerskap i samfunnet.

Prinsippet om ett statsborgerskap gjelder naturligvis ikke bare innvandrere som bosetter seg i Norge og søker om norsk statsborgerskap. Dette gjelder også nordmenn som utvandrer til andre land der de ønsker å erverve statsborgerskap i det spesifikke landet de er bosatt i, og må dermed oppgi sitt norske statsborgerskap. Som nordmann er det fire måter du kan miste ditt norske statsborgerskap på. Det første er om du, eller dine foreldre, får innvilget statsborgerskap i et annet land, da vil du automatisk tape ditt norske statsborgerskap. Hvis man får det andre statsborgerskapet uten å ha søkt eller på noen måte bedt om det selv, vil man kunne beholde det norske og dermed ha to statsborgerskap. Den andre måten å tape det på er hvis du fikk norsk statsborgerskap da du ble født, men innen fylte 22 år ikke har bodd lenge nok innenfor riket. Man må ha bodd minst to år i Norge, eller til sammen minst sju år i et av de nordiske landene for å fylle kravet om «lenge nok» botid innen fylte 22 år. Denne regelen gjelder ikke for dem som har søkt om å bli norske statsborgere, kun dem som automatisk ble norske statsborgere ved fødsel. En tredje mulighet for å tape sitt norske statsborgerskap er ved å søke om å bli løst fra norsk statsborgerskap. For å få dette innvilget må man sende inn et brev hvor man dokumenterer at man fyller ett av tre krav for å bli løst fra det norske statsborgerskapet. De tre kravene er: 1) at du bor i utlandet og må løsrive deg fra det norske statsborgerskapet for å kunne søke om statsborgerskap i et annet land, 2) du bor i utlandet og har statsborgerskap i et annet land, eller 3) du bor i Norge og du har statsborgerskap i et annet land, men det vil være urimelig å nekte å løse deg fra ditt norske statsborgerskap. Det siste kravet er svært sjeldent innvilget som gyldig krav. Den fjerde, og siste, muligheten for å tape sitt norske statsborgerskap er ved at UDI tilbakekaller statsborgerskapet ditt, dette kan skje ved to tilfeller. Det første tilfellet er ved innvilgelse av norsk statsborgerskap, men du har ikke løst deg fra ditt tidligere statsborgerskap innen fristen. Det andre tilfellet er hvis vedtaket om å gi deg statsborgerskap er ugyldig (UDI: Å miste norsk statsborgerskap).

Hverken i forarbeidene til 1888-loven eller 1924-loven finnes det noen spesifikk analyse av problematikken ved dobbelt statsborgerskap, mer en generell begrunnelse om at det bør unngås. Elementet om at dette bør unngås blir tydeligere i 1924-loven der barn får norsk statsborgerskap hvis far er norsk, enn hva som var gjeldende under 1888-loven, der barnet ble norsk hvis mor eller far var norsk statsborger, noe som kunne skape situasjoner der dobbelt statsborgerskap ble aktuelt. De tradisjonelle begrunnelsene for å unngå doble statsborgerskap har gått på sikkerhetsmessige grunner og nasjonal lojalitet (NOU 2000:32: 109). I tillegg har norsk lovgiving vært spesielt påvirket, om ikke mest motivert, av et internasjonalt syn om å

unngå doble statsborgerskap, som for eksempel Europarådets konvensjon og andre traktater. Det som ofte har blitt nevnt som negative eller problematiske sider ved doble statsborgerskap er gjennomførelse av militærtjeneste, problemer knyttet til bistand og hjelp, det at man er kvalifisert til stemmerett i flere land, samt flere lojaliteter og tilhørigheter som kan være en sikkerhetsrisiko. Alt dette kan oppsummeres i lojalitetskonflikter mellom to eller flere stater.

## 6.2 Lojalitets- og integreringskonflikter?

Ved tidligere diskusjoner rundt dobbelt statsborgerskap har det kommet opp forhold som anses som problematiske konfliktsituasjoner. Spørsmålet er om disse situasjonene er like problematiske og alvorlige i dag. Hvordan skaper dobbelt statsborgerskap problemer for Norge og for landets borgere internt? Det har tradisjonelt vært visse argumenter mot dobbelt statsborgerskap i Norge, der det spesielt er to argumenter jeg ønsker å ta frem her, og det omhandler politisk lojalitet og bedre integrering i samfunnet. Under politisk lojalitet vil jeg også komme inn på militær verneplikt og bruk av stemmeretten. Kan argumentene for å begrense dobbelt statsborgerskap ha mistet sin relevans og verdi gjennom samfunnsendringer og utviklinger som har skjedd de siste tiårene, eller står de like sterkt og er like passende i dag som tidligere?

### Lojalitet:

Å vise og føle lojalitet ovenfor sitt land er sterkt knyttet opp mot norsk ideologi, derfor har det vært viktig at situasjoner som kan innebære lojalitetskonflikter blir unngått. Dette har vært et diskusjonstema over lengre tid når det gjelder statsborgerskap generelt og dobbelt statsborgerskap spesielt. Dette har vært en oppfatning både fra staten, men også fra folket. Det første konkrete eksempel på en mulig lojalitetskonflikt ved dobbelt statsborgerskap er i forhold til å avtjene sin militære verneplikt. En av pliktene som hører til et norsk statsborgerskap er militær verneplikt; ifølge vernepliktsloven er man som norsk statsborger «vernepliktig fra 1.januar i det året man fyller 19 til utgangen av det året man fyller 44» (vernepliktsloven 2014-11-07 nr.66 § 3). Hvis de to statene man er statsborger av skulle komme i en konflikt, vil personen være innblandet i en lojalitetskonflikt med plikter til to land, samtidig som begge landene vil anse personen som borger av sitt land. Det er nærliggende å tro at denne situasjonen helst oppstår i krigssituasjoner, og først da kan bli ansett som et reelt problem å ha doble statsborgerskap, både for Norge og for borgeren selv.

Det kan bli et problem i form av at personen som er statsborger i et annet land må utføre sin plikt som kan stå i strid, eller i verste fall være til skade for Norge og hva norsk plikt tilsier. Det er ikke bare i Norge man har vurdert denne tenkte situasjonen, det er derfor utredet flere avtaler, og i 1963 la Europarådskonvensjonen frem at personer som har doble eller flere statsborgerskap ikke kan pålegges verneplikt i mer enn en stat av gangen. Norsk vernepliktslov fastslår at man er tjenestepliktig med norsk statsborgerskap, men det finnes reservasjoner for internasjonale avtaler som Norge er bundet av, noe som fører frem til at «den som er statsborger i to eller flere konvensjonsstater skal avtjene verneplikten i det land hvor man har sin bopel». Dette legges også til grunn for land som ikke er medlem av Europarådet (NOU 2000:32: 144-145, Europarådskonvensjonen 1963, art.5 og 6). Med tanke på at det nå eksisterer internasjonale avtaler og konvensjoner som omhandler spesifikt temaet om doble eller flere statsborgerskap i forhold til militær verneplikt, vil en mulig innsigelse være at dette punktet ikke er en like fremtredende situasjon i forhold til lojalitetskonflikter, som det var tidligere.

En annen måte lojalitetskonflikter kan oppstå på er at man gjennom to statsborgerskap har opparbeidet seg rettigheten til å ha to sett med stemmer til å påvirke politiske valg. De personene som har doble statsborgerskap vil ha en rettighet som andre borgere ikke har, de har en mulighet til å drive politisk innflytelse i mer enn ett land. Oppfatninger fra flertallet i lovutvalget mener dette argumentet har en mer prinsipiell enn praktisk betydning (NOU 2000:32: 118-119). Det er en relativt begrenset måte å påvirke det politiske og statlige på, med tanke på at stemmeretten i opprinnelseslandet vil omhandle det som skjer i nettopp det landet, og ha liten interesse for Norge. Med tanke på valg i Norge stiller de likt i forhold til «alle andre» borgere som stemmer med sin ene stemme. Det har imidlertid ikke vært noe problem at vi lar innvandrere stemme ved lokalvalg, selv om de har rett til å stemme i sine opprinnelsesland samtidig. Man kan stille seg tvilende til om en borger automatisk mister sine lojalitetsbånd og andre tilknytninger til opprinnelseslandet i det vedkommende gir fra seg sitt tidligere statsborgerskap. All lojalitet vil ikke automatisk falle over på Norge ved statsborgerskapsovergang, derfor kan en stille seg kritisk til om regler for å begrense doble statsborgerskap er løsningen i denne sammenheng. Det samme gjelder frykten for handlinger som kan skade norsk interesse, denne risikoen vil ikke automatisk bli borte ved en endring av statsborgerskap. Med tanke på en mulig sikkerhetsrisiko, ser ikke utvalget til lovforarbeidet av 2006-loven at risikoen blir noe mindre ved at man løser seg fra tidligere statsborgerskap for å erverve norsk. Med økt innvandring vil denne risikoen ligge der om

borgerne er delborgere, altså borgere uten statsborgerskap og politiske rettigheter, eller borgere med krav på alle rettighetene (Føllesdal 2014: 82). I den svenske utredningen om deres gjeldende lov av 2001 har det blitt gjort en analyse av konsekvensene for dobbel statsborgerskap, der et av fire punkter går på sikkerhetsmessige grunner. Det svenske utvalget anså ikke dette som et spesielt alvorlig sikkerhetsproblem, med begrunnelse i at det emosjonelle aspektet har mest betydning, i form av familiebånd og tilhørighet, og dermed vil ikke doble statsborgerskap skape den største sikkerhetsrisikoen. Den svenske statsborgerloven trådte i kraft i 2001, og aksepterer nå dobbelt statsborgerskap (SOU 1999:34 kap.4.3). En ulempe knyttet til doble statsborgerskap i forlengelse av lojalitet og det sikkerhetsmessige, er i form av muligheten til å drive kriminalitet og muligheten til å unndra utlevering ved slike handlinger.

Debatten om dobbelt statsborgerskap har igjen blitt aktuell i Norge i lys av krigen i Syria. I denne forbindelsen er frykten at norske borgere skal rekrutteres til terrorisme og bli fremmedkrigere. Det ble lagt frem et lovforslag om å frata fremmedkrigere i utlandet det norske statsborgerskapet om de har begått krigsforbrytelser, noe som riktig nok har vært på dagsorden siden det første gang ble kjent om norske krigere i Syria høsten 2012. En forutsetning for denne gjennomførelsen er at personene har dobbelt statsborgerskap, men Norge er underlagt internasjonale konvensjoner som tilsier at Norge forpliktes til å unngå å gjøre personer statsløse. Dette blir å slå sammen to ulike diskusjoner. Å skille diskusjonen om dobbelt statsborgerskap fra diskusjonen om terrormistenkte norske statsborgere, kan være nyttig for å komme frem til løsninger i begge debattene.

At man ved inngåelse av doble eller flere statsborgerskap vil sette seg selv og statene som er involvert i en situasjon med lojalitetskonflikt, var et av hovedargumentene til mindretallet i lovutvalget for 2006-loven for å fortsette prinsippet om å begrense doble statsborgerskap. Utvalgets flertall ønsket å tillate dobbelt statsborgerskap og mange av argumentene hadde likhetstrekk med det som kom frem i komiteutvalget til våre svenske naboers arbeid med deres nye lov. Flertallet i Norges utvalg argumenterte at «... båndene mellom innvandrere og opprinnelseslandet ikke blir borte ved at vedkommende blir statsborger i Norge og ved at han i den sammenhengen oppgir sitt utenlandske statsborgerskap» (NOU 2000:32 :89). I motsetning til dette mente mindretallet at den fulle og hele lojaliteten skal og bør tillegges Norge, og dette kan skape konflikter ved innføring av doble statsborgerskap. Flertallet som var for å åpne opp for doble statsborgerskap i Norge mente at mange av de tidligere

argumentene for mulige lojalitetskonflikter var av mindre betydning som nevnt over. Det norske politiske fellesskapet vises gjennom blant annet solidaritet, tilhørighet og lojalitet, derfor mente imidlertid regjeringen at en borger ikke bør ha politiske rettigheter i mer enn en stat, og ikke ha mulighet til å påvirke det politiske fellesskapet i flere stater. (Føllesdal 2014: 81). Det skal nevnes her at mindretallet utgjorde én person, Alf-Inge Jansen, mens de resterende seks personene utgjorde flertallet, og det var mindretallet som vant frem med sine argumenter. For å unngå eventuelle lojalitetskonflikter ble prinsippet om lojalitet vunnet frem, der Regjeringen fikk gjennomslag da Arbeiderpartiet støttet lovforslaget, og dermed ble loven vedtatt som vi kjenner den i dag – dobbelt statsborgerskap skal begrenses så godt det lar seg gjøre.

### Integrering:

Etter diskusjonen rundt lojalitetskonflikter, har også økt innvandring i samfunnet vært et argument for å fortsette med prinsippet om ett statsborgerskap. Lovutvalget til statsborgerloven vurderte om ett statsborgerskap kunne virke positivt for integrering og deltagelse i det norske samfunnet. Den frivillige seremonien som utføres ved tildeling av statsborgerskap skal symbolisere statens ønske om å integrere nye borgere i samfunnet og gjøre de likeverdige med de andre «gamle» borgerne. Mindretallet i utvalget mente borgere som med to statsborgerskap har flere rettigheter ved at de kan stemme i flere stater og ha flere pass, noe som kan oppfattes som urettferdig av andre borgere med kun én stemmerett. Her fikk mindretallet medhold av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i at noen har tilgang til flere politiske fellesskap, og at nettopp dette angår alle medlemmene av det norske fellesskapet siden

«... statsborgerskap i en demokratisk stat forutsetter et politisk fellesskap der likhetsprinsippet konstituerer grunnnormen. Mindretallet mener en ytterligere prioritering av det individualistiske prinsippet ved å normalisere dobbelt statsborgerskap risikerer å uthule det politiske fellesskapet som kjennetegner Norge» (Ot.prp. 41, 2004-2005, 4.2.11.).

Et av hovedargumentene til mindretallet er at det er nettopp dette likhetsprinsippet som gjør Norge til Norge. Borgerne er opptatt av å ha likhet og bevare dette prinsippet, siden det er med på å skape et tettere fellesskap, der tillit og solidaritet står sterkere enn noe annet. Ved å tillate kun ett statsborgerskap vil nye borgere bli inkludert i likhetsidealet og sterkere integrert i samfunnet, enn om de fortsatt hadde statsborgerskap i et annet land (NOU 2000:32). Som også nevnt over i diskusjonen om lojalitetskonflikter, vil ikke innvandrere automatisk bli

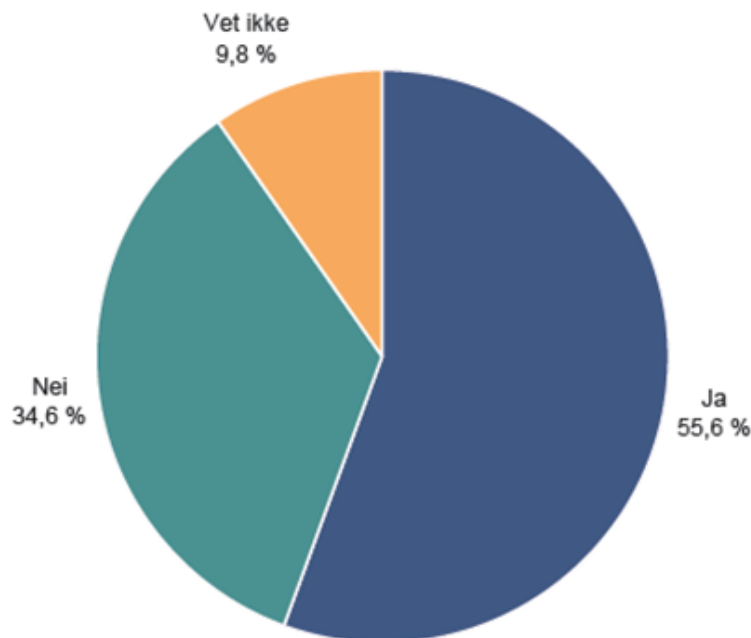
bedre integrert i et samfunn ved å løse seg fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Man blir ikke integrert over natten, på samme måte som man ikke kan «glemme» sin tidligere tilhørighet like fort. På mange måter kan prinsippet om ett statsborgerskap hemme integreringen i det norske fellesskapet. Det kommer blant annet frem i en evaluering gjort av det skandinaviske analyse og utredningsselskapet, Oxford Research AS, på vegne av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fra 2011. I denne evalueringen med navnet «Rettigheter og tilhørighet: evaluering av statsborgerregelverket», kommer det frem at den viktigste grunnen til at mange innvandrere i Norge ikke velger å søke om norsk statsborgerskap er på grunn av kravet om å oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap. Innvanderne som blir intervjuet legger til at de hadde søkt om norsk statsborgerskap, hadde det ikke vært for dette kravet.

Mange innvandrere i Norge velger å ikke søke om norsk statsborgerskap, og dermed ikke bli fullverdige medlemmer av staten. I likhet med evalueringen til Oxford Research, er argumentene til flere som har blitt spurt i en undersøkelse, gjort av Elisabeth Gulløy (2008) om levevilkår blant innvandrere fra år 2005 til 2006, at hovedgrunnen til ikke å søke om norsk statsborgerskap er kravet om å måtte løsrive seg fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Informantene som har blitt spurt i denne undersøkelsen er personer som «... ikke er norske statsborgere, ikke har søkt og ikke tror de vil søke norsk statsborgerskap, [og] har fått spørsmål om de vil søke hvis de er sikre på å få beholde sitt opprinnelige statsborgerskap, det vil si en lovendring» (Pettersen 2012: 45, Gulløy 2008). Det mest interessante resultatet (se figur 3 under hentet fra Statistisk sentralbyrå) som kommer ut av denne undersøkelsen er at hele 55,6 % har svart positivt på at de ville søkt om norsk statsborgerskap hvis de var sikre på å kunne beholde sitt opprinnelige statsborgerskap i tillegg. Norge ønsker å oppnå økt integrering og mener kravet om å løse seg fra tidligere statsborgerskap vil gjøre integreringsprosessen inn i det norske fellesskapet enklere. Men ut ifra dette prinsippet er det en stor andel innvandrere som blir holdt utenfor hele integreringsprosessen, med bakgrunn i at de ikke vil oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap for å få det norske. Med tanke på at et statsborgerskap er knyttet til både tilhørighet og identitet, er det forståelig at man ønsker å holde på sitt opprinnelige statsborgerskap, så vel som å erverve et medlemskap i landet man bor i. Ut ifra denne undersøkelsen av Gulløy (2008) og evalueringen av Oxford Research AS



(2011) kan det se ut som formålet med å begrense doble statsborgerskap viser seg å være imot sin hensikt, og faktisk forhindrer den ønskete integreringen og åpenheten.

**Figur 3** Svarfordeling på spørsmål om man vil søke norsk statsborgerskap dersom man er sikker på å beholde sitt opprinnelige<sup>1</sup>. Prosent. Vektet. (n=68)



I utvalget til statsborgerloven mente flertallet at de tradisjonelle negative eller problematiske sidene ved doble statsborgerskap ikke hadde samme tyngde i dag, som de har hatt tidligere. De fremmet argumenter som at dobbelt statsborgerskap er en kjent utfordring, som det har kommet egne løsninger for å håndtere, noe som gjør doble sett med statsborgerrettslige plikter og rettigheter mindre komplisert. Imidlertid reiser flertallet et spørsmål om tilknytningen til nye norske borgere vil bli mindre dersom det tillates doble statsborgerskap. Det å miste eller gi fra seg de juridiske båndene til et land, som et statsborgerskap, vil ikke bety det samme som å gi fra seg eller løsrive seg fra kontakter og følelser med familie, politikken og kulturen fra andre steder, noe også flertallet bemerker.

Kan en konsekvens av å akseptere doble statsborgerskap være i strid med til norsk ideologi? eller vil statsborgerskapet miste noe av sin betydning? Det er positivt at innvandrere vil bli borgere som tar del i det norske fellesskapet og tar ansvar for å påvirke saker i landet de bor i. Norske myndigheter har ytret et ønske om at flest mulig av Norges befolkning skal være eller bli norske statsborgere, ta del i samfunnslivet, herunder blant annet det politiske fellesskap. Da er et norsk statsborgerskap en nødvendighet. Ser man diskusjonen i lys av lojalitetskonflikter kan jeg si meg enig i at dobbelt statsborgerskap kan svekke den kontrakten

som går mellom en borger og staten, rent teoretisk sett. Flere mennesker lever nå sine liv i sammensatte samfunn hvor flere lojaliteter blir naturlig, i motsetning til tidligere samfunn med mer homogen sammensetning. Flere og flere mennesker har ikke bare en tilhørighet, de har ofte to eller kanskje flere. Disse lojalitetene og tilhørighetene kan gå over flere landegrenser, noe som ikke nødvendigvis trenger å være reelle lojalitetskonflikter som vil true et land eller hver enkelt borger. I de situasjonene det fort kunne oppstå konflikter, har det blitt løst med bilaterale avtaler (Føllesdal 2014: 86). Der ulike lands lovgivninger har åpnet opp for doble statsborgerskap, henger det sammen med å tilpasse lovverket til samfunnet og hvordan omgivelsene utspilles. Føllesdal (2014) fremmer en måte å se opprettholdelsen av doble eller flere politiske lojaliteter på ulike nivåer, ved å se på at i tillegg til å være norske borgere, er vi også innbyggere av et fellesskap innad i en kommune og videre innad i et fylke. Dette blir riktig nok en bredere forståelse av aspektet.

### **6.3 Det nordiske samarbeidet tar ulike veier**

Selv om de nordiske landene står i forskjellige posisjoner innen internasjonale sammenslutninger, som for eksempel at Danmark, Sverige og Finland er medlem av EU, mens Norge og Island er medlem av EØS, har de nordiske landene en lang tradisjon for å samkjøre lovgiving og for å ivareta like verdier. Spesielt har de skandinaviske landene en historie med samarbeid opp mot lovgivning som handler om statsborgerskap. Det ble på slutten av 1800-tallet reist et forslag fra svensk side om at de skandinaviske landene kunne samarbeide om å gjøre statsborgerlovene i de ulike landene relativt like. Det var riktig nok først i 1951 det ble opprettet en nordisk parlamentarisk komité for å gjøre forbindelser lettere. Det var denne komitéen som innførte «den nordiske passunionen». Videre førte dette samarbeidet til forslag og bestemmelser om nye lovendringer på tvers av grensene.

Opp mot diskusjonen om statsborgerskap, og da spesielt dobbelt statsborgerskap, har man de siste årene sett at de skandinaviske landene har tatt hver sin retning i diskusjonen om lovgivningen. Sverige har fremstått som den mest liberale av de tre landene i Skandinavia og tillatt dobbelt statsborgerskap siden statsborgerloven i 2001. Statsborgerskap i Sverige anses som en rettighet, der de sivile og sosiale rettighetene blir vektlagt. Det er ikke bare i Skandinavia, men svensk lovgivning blir sett på som liberal i europeisk sammenheng også, fordi det kun kreves fem års botid, dokumentert identitet og permanent oppholdstillatelse for å få svensk statsborgerskap. Dansk lovgivning har blitt sett på som mer konservativ. I Danmark

blir de politiske rettighetene sterkt vektlagt, og har holdt på kravet om å løse seg fra tidligere statsborgerskap om man ønsker et dansk statsborgerskap. Du får riktignok beholde to ulike statsborgerskap om du blir født med dobbelt statsborgerskap. I forhold til kravene som må fylles for å bli svensk, er de danske kravene relativt strengere med ni års botid, samt en prøve i kunnskap om dansk kultur, samfunn og språk. Samtidig må du dokumentere dine språkkunnskaper og være økonomisk selvforsørgende. Disse kravene er fra den danske loven fra 1950. Norge har en plassering et sted i mellom sine to naboland, der dobbelt statsborgerskap blir begrenset, men dog slik at man får beholde sine to statsborgerskap om man arver dem av sine foreldre, er lik i Danmark og Norge. Det norske botidskravet er på sju år, og ligger mellom kravene i Sverige og Danmark. Det kreves også 300 timer norskopplæring, hvorav 50 timer skal være lære om samfunnet. Fra å ha jobbet i samarbeid om statsborgerskapslovgivningene i nesten hundre år, har det skandinaviske samarbeidets utvikling rundt retten om statsborgerskap gått i ulike retninger.

### **6.3.1 Lovendring i Danmark fra 2015**

Fra å snakke om fornyelse av den danske statsborgerlovgivningen, ble det 4.juni 2014 lagt frem at regjeringen inngikk en avtale i forhold til å akseptere dobbelt statsborgerskap i Danmark. Det var regjeringen sammen med partiene Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Liberal Alliance som sammen inngikk avtalen. Det betyr at danske statsborgere skal kunne bevare sitt statsborgerskap selv om de blir statsborgere i andre land. Det samme vil gjelde innvandrere til Danmark som får beholde sitt opprinnelige statsborgerskap om de søker om å erverve dansk statsborgerskap. Justisminister Karen Hækkerup uttaler i en pressemelding deres argumenter for inngåelsen av avtalen om dobbelt statsborgerskap:

«Lovgivningen om dobbelt statsborgerskab er af stor betydning for mange mennesker, fordi den i høj grad vedrører national identitet og tilhørsforhold. I en globaliseret verden betyder disse ting meget. Mange vælger i dag at bosætte sig i fremmede lande, men bevarer stadig en stærk tilknytning til oprindelseslandet. Vi skal ikke tvinge folk til at vælge mellem tilhørsforhold. [...] En sådan adgang til dobbelt statsborgerskab vil fremme integrationen af mennesker fra alle steder i verden.»

(Karen Hækkerup i pressemelding 4.juni 2014 i

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)).

Ved å se på argumentene som legges frem i den danske pressemeldingen angående integrering, ser man en sterk kontrast til argumentasjonen som førte frem i Norge under utredningen av den nye loven i 2006. Argumentene som ble lagt frem gikk blant annet på at integreringen i det norske fellesskapet ville *svekkes* ved å inngå dobbelt statsborgerskap, siden lojaliteten og tilhørigheten til det norske samfunn var sterkt knyttet til statsborgerskapet, derfor viktig med kun én lojalitet. Hos danskene er dobbelt statsborgerskap et av elementene som trekkes frem for å gjøre integreringen bedre, i møte med en virkelighet der flere har tilhørigheter til mer enn en stat. Andre argumenter som har fremmet aksepteringen av dobbelt statsborgerskap i Danmark går på den generelle økende internasjonalisering og henviser spesielt til arbeidskraft, hvor ønsket er å skape bedre vekst ved å fremme økonomiske, kulturelle og politiske forbindelser på tvers av landegrenser. Videre argumenteres det for at med ett statsborgerskap vil man føle nærere tilknytning til staten, men også til lokalsamfunnet og dermed vil man ha mulighet til å engasjere seg mer i samfunnet som videre gjør at integreringen forbedres. Det vises også til familiemessige forhold, samt de mer økonomiske forhold (Lovforslag nr.L44 – Lov om ændring af lov om dansk infødsret, punkt 2.2.3).

16.september 2014 ble det utarbeidede lovforslaget sendt til høring, hvor det deretter ble fremsatt av justisministeren Mette Frederiksen den 30.oktober 2014 for behandling. Lovforslag nr. L 44 ble vedtatt av Folketinget ved 3. behandling den 18. desember 2014 og kunne annonsere at aksepteringen av dobbelt statsborgerskap vil tre i kraft 1.september 2015, frem til da vil gjeldene regler anvendes (Folketinget <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/144/index.htm>). Etter sensommeren 2015 vil derfor Norge være det eneste landet i Norden som ikke tillater dobbelt statsborgerskap. Dette er et spesielt interessant resultat av hvilke valg de skandinaviske nabolandene har tatt i form av regulering av hvem som skal regnes som statens borgere, men også det politiske synet på innvandringsdebatten. Fra å ha en tilnærmet lik statsborgerlovgivning i nesten hundre år, til å gå i tre forskjellige retninger. I tiden hvor landene gikk i ulike retninger var det vanlig å beskrive Sverige og Danmark som motpoler, mens Norge ble beskrevet som en mellomposisjon. Med Danmarks nylige endring forandrer det posisjonsforholdene mellom de skandinaviske landene. Nå står både Danmark og Sverige på samme side, samme side som de fleste andre land i Europa, mens Norge holder på sitt prinsipp om ett statsborgerskap. Noen vil kanskje gå så langt å kalle det en skepsis mot mer porøse grenser som eksisterer i dagens samfunn. På den andre siden kan en spørre seg om dette viser at Norge er et eksempel på nasjonalstatens vedvarende makt, en makt til å definere

hva statsborgerskapet skal bety og inneholde, men også hvem som skal ha tilgang til statsborgerskapets privilegier (Midtbøen i Eriksen 2011:212).

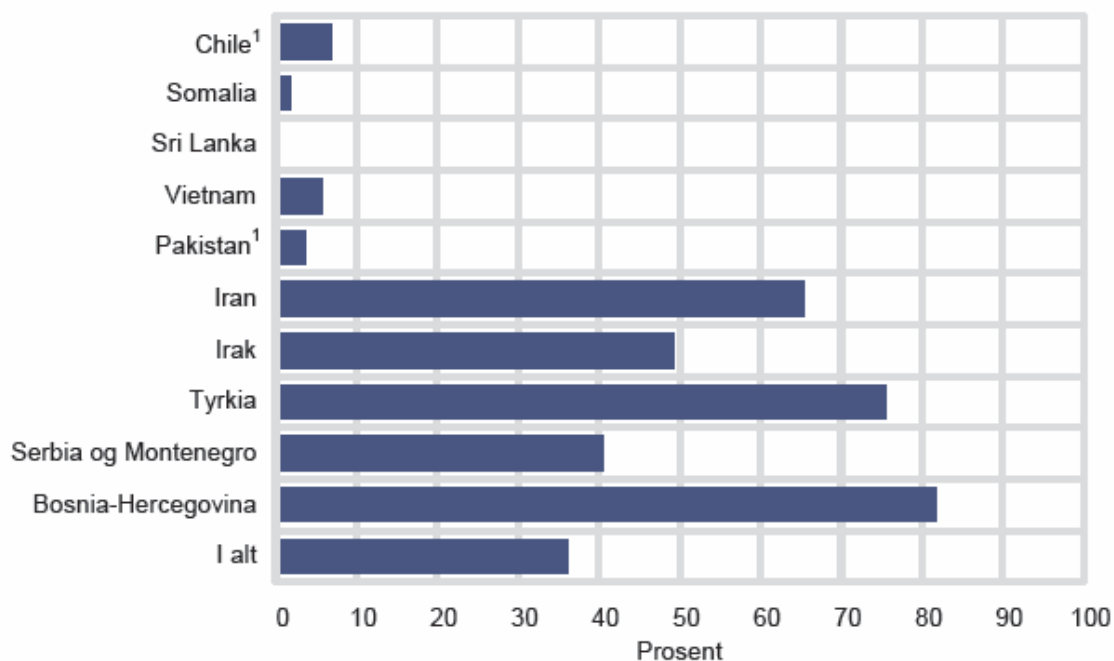
I senere tid har man sett en økt trend i Europa mot å akseptere dobbelt statsborgerskap. I 2003 åpnet både Finland og Island opp for dobbelt statsborgerskap, Belgia fulgte etter i 2008 og Latvia i 2013, for å nevne noen europeiske land. Fra 2014 tillater Tsjekkia dobbelt statsborgerskap, etter en lang tid som motstandere, men sluttet seg med at det ble et ledd i å samordne seg med politikken i EU. I forlengelsen av denne økte trenden har problemer knyttet til verneplikt og betaling av skatt blitt løst, og blitt lagd egne føringslinjer for, dette for å fremme doble statsborgerskap. Med den nye statsborgerloven i Danmark som trer i kraft fra 1.september 2015, vil ikke Norge bare være eneste land i Norden som ikke tillater dobbelt statsborgerskap, men det vil også være ett av kun åtte europeiske land som sier nei. Resten sier ja eller varianter av ja.

## 6.4 Har unntaket blitt normen?

En undersøkelse fra 2005/2006 som er gjort i samme periode som den nye loven ble gjeldende viser at mange borgere har dobbelt statsborgerskap i Norge. Dette gjelder også de som har søkt om norsk statsborgerskap og har fått beholde sitt opprinnelige, med andre ord ikke bare de som får dobbelt statsborgerskap automatisk ved fødsel ved at de arver sine foreldre. Foreldrene dine kan ikke ha levert søknad eller gjort noe annet aktivt for at du skal få det andre statsborgerskapet, begge statsborgerskapene må ha blitt tildelt automatisk for at det skal være gyldig (UDI: Dobbelt statsborgerskap). Det er mulighet for dobbelt statsborgerskap i Norge om det av ulike grunner som er nevnt i «unntak fra kravet om løsning fra tidligere statsborgerskap» (UDI: Løsning fra tidligere statsborgerskap) ikke er mulig å løse seg fra det opprinnelige statsborgerskapet. Det skal presiseres at hovedregelen for erverv av norsk statsborgerskap er at man skal være løst fra annet statsborgerskap *før* innvilgelse av norsk statsborgerskap. Dersom dette ikke er mulig, kan det gjøres unntak fra løsningskravet eller at man må løse seg fra tidligere statsborgerskap i ettertid. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 2005-2006 viser at 36 % oppgir at de har et annet statsborgerskap i tillegg til sitt norske, som de har oppnådd gjennom søknad. I figur 4 (Pettersen 2012: 45) under viser tallene fra 2005-2006 at flest personer som innehar dobbelt statsborgerskap kommer fra Bosnia-Hercegovina, Tyrkia og Iran, der den høye andelen skyldes unntak fra kravet om å løse seg fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Unntaket har i denne sammenhengen blitt

innvilget av Utlendingsdirektoratet, videre omtalt som UDI. Det at 36 % oppgir at de har dobbelt statsborgerskap, noe lovgivingen ønsket å begrense ved 2006-loven, viser til at det er en del unntak av lovgivningen som praktiseres.

**Figur 4 Andel som har et annet statsborgerskap i tillegg til det norske blant naturaliserte innvandrere, etter landbakgrunn. Prosent. Vektet**



Ved å se på antallet personer som fikk innvilget dobbelt statsborgerskap i senere tid, viser tall oppgitt fra UDI sin analyse – og utviklingsavdeling, at det fra 2010-2013 var en relativt stor økning sammenlignet med resultatene i Levekårsundersøkelsen i 2005-2006. Tallene nedenfor gjelder for innvilgelser av norsk statsborgerskap i perioden 1. januar 2010 til 30.juni 2013. I den nederste tabellen med prosentfordeling, ser man at det var 35 % av dem som søkte som kun hadde norsk statsborgerskap etter innvilgelsen. Videre kommer det frem at 13 % fikk beholde sitt tidligere statsborgerskap i tillegg til innvilgelse av det norske i en tidsbegrenset periode. Med dette medfører det et krav om å løse seg fra det opprinnelige statsborgerskapet innen en gitt frist, som ofte er på ett år. De som fikk beholde sitt tidligere statsborgerskap i tillegg til det norske og som faller under unntak fra løsningskrav, var på hele 52 % av de som søkte og dermed permanent kunne beholde sine doble statsborgerskap. Det bør opplyses om at en del av de som får dobbelt statsborgerskap med krav om etterfølgende løsning (13 %), i mange tilfeller får beholde sitt tidligere statsborgerskap der det viser seg å ikke la seg gjøre å bli løst fra statsborgerskapet av praktiske eller juridiske årsaker. Dette betyr at det i realiteten er en prosentandel noe høyere enn 52 % som får beholde sitt opprinnelige statsborgerskap, og dermed har dobbelt.

**Tabell 1:****Hvilke statsborgerskap har personen etter innvilgelse av norsk statsborgerskap?**

	2010	2011	2012	jan-jun 2013	Sum
<b>Bare norsk statsborgerskap</b>	3334	5629	4421	2047	15431
Dobbelt statsborgerskap i tidsbegrenset periode (krav om etterfølgende løsning)	1786	1601	1249	1026	5662
<b>Beholder tidligere statsborgerskap i tillegg til norsk (unntak fra løsningskrav)</b>	5709	6351	6087	4827	22974
<b>Sum</b>	<b>10829</b>	<b>13581</b>	<b>11757</b>	<b>7900</b>	<b>44067</b>

<b>Prosentfordeling</b>	2010	2011	2012	jan-jun 2013	Sum
<b>Bare norsk statsborgerskap</b>	31 %	41 %	38 %	26 %	35 %
Dobbelt statsborgerskap i tidsbegrenset periode (krav om etterfølgende løsning)	16 %	12 %	11 %	13 %	13 %
<b>Beholder tidligere statsborgerskap i tillegg til norsk (unntak fra løsningskrav)</b>	53 %	47 %	52 %	61 %	52 %
<b>Sum</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

(Kilde: Magnar Naustdalslid, Seniorrådgiver, UDI).

Perioden 2010-2013 viser at det er noe høyere enn 52 % som søkte om norsk statsborgerskap og fikk beholde sitt opprinnelige statsborgerskap med bakgrunn i unntak fra løsningskravene. Nedenfor er det listet opp tall fra 2014, noe som ser ut som å være tilsvarende likt tallene fra 2010-2013. I februar 2014 innførte UDI en registrering på vilkårene for løsning fra tidligere statsborgerskap, der er også unntaksgrunner for å beholde tidligere statsborgerskap etter statsborgerforskriften § 6-1 er registrert. Oversikten viser vedtakene om statsborgerskap i UDI fra mars til oktober 2014. **Tabell 2:**

**Vedtak om statsborgerskap i UDI mars-oktober 2014**

<b>Vedtakstype</b>	<b>Antall vedtak</b>	<b>Prosent</b>
Automatisk tap	2652	24,7 %
Leverte løsningserklæring	574	5,3 %
Statsløs	516	4,8 %
Etterfølgende løsning	915	8,5 %
Etterfølgende, aldersbetinget	567	5,3 %
Unntak sbf § 6-1 1	4038	37,6 %
Unntak sbf § 6-1 2	7	0,1 %
Unntak sbf § 6-1 3	1184	11,0 %
Unntak sbf § 6-1 4	2	0,02 %
Unntak sbf § 6-1 5	256	2,4 %
Mangler registrering	41	0,4 %
	<b>10752</b>	<b>100,00 %</b>

(Kilde: Magnar Naustdalslid, Seniorrådgiver, UDI).

De tre første kategoriene hadde bare norsk statsborgerskap etter innvilgelsen, og utgjorde til sammen 3742 personer, det vil si 34,8 % av søkerne. Dette inkluderer de som 1) automatisk mistet sitt opprinnelige statsborgerskap ved innvilgelse av norsk statsborgerskap i henhold til lovgivningen i søkerens hjemland, 2) har levert en løsningserklæring fra tidligere statsborgerskap og dermed får norsk statsborgerskap innvilget, 3) søkere som var registrert som statsløse før innvilgelse. Kategori fire og fem utgjorde til sammen 1482 personer, noe som utgjør 13,8 % av søkerne. Disse fikk norsk statsborgerskap med krav om etterfølgende løsning fra tidligere statsborgerskap, noe som betyr at de har dobbelt statsborgerskap i en periode. De resterende kategoriene utgjør til sammen 5487 personer som fikk beholde sitt tidligere statsborgerskap med bakgrunn i at de oppfylte ett av vilkårene for unntak etter statsborgerforskriften § 6-1. Dette tilsier at det fra mars-oktober 2014 var 51 % av søkerne som fikk ha norsk statsborgerskap i tillegg til et utenlandsk statsborgerskap. Hele 37,6 % oppfylte unntak § 6-1-1 «Lovgivningen i søkerens tidligere hjemland tillater ikke at statsborgere løses fra statsborgerskapet, eller løsning anses praktisk umulig». Det andre unntaket som 11 % oppfylte var statsborgerforskriften § 6-1-3 «Hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at det ikke kreves at søkeren tar kontakt med myndighetene i tidligere hjemland for å søke om løsning».

Det at prosentandelen viser at over halvparten av de som søker oppgir at de har dobbelt statsborgerskap i Norge, er en indikasjon på at lovverket ikke praktiseres slikt det er forutsatt. Et av hovedargumentene til utvalget av statsborgerloven, om å fortsette praktiseringen av ett statsborgerskap, gikk på å bevare lojaliteten og det politiske fellesskapet ovenfor den norske stat. Når praktiseringen av lovgivingen viser noe annet, hva betyr det for selve betydningen av statsborgerlovverket? Slik lovgivingen blir anvendt i dag bryter den med de forutsetninger statsborgerloven bygger på. I dette tilfellet er det vanskelig å si at teori og praksis er sammenfallende, når det praktiseres så mange unntak at det blir flere tilfeller av unntak enn av hovedregelen. I denne sammenhengen kan man stille seg spørsmålet om unntakene har blitt normen?

Norge går imot trenden i Europa med å akseptere dobbelt statsborgerskap. Utover de argumentene som ofte gis i denne debatten, kan man trekke paralleller til Norges historie, se kapittel tre i denne avhandlingen. Den norske grunnloven har aldri blitt endret siden den ble nedskrevet i 1814, den har snarere blitt bevart og reformert til å passe gjeldende tider. Dette ser man selv i situasjoner der man kunne trodd den ville blitt endret, som i



unionsoppløsningen med Sverige i 1905 og etter andre verdenskrig. På mange måter kan man si at Grunnloven har blitt kjernen i norsk nasjonal ideologi. Det kan være interessant å knytte dette aspektet opp mot statsborgerskapet i møte med resten av verden. Gjennom prinsippet om ett statsborgerskap, viser Norge at de stiller krav til kun én lojalitet, én tilhørighet og ett statsborgerskap. Det viser til et ønske om å beskytte og verne om vår nasjon og kultur. En kan spørre om diskusjonen rundt dobbelt statsborgerskap er en «ny situasjon» der den nasjonale ideologien igjen kommer til syne. Ved at man ikke har hatt et ønske om å endre Grunnloven opp gjennom tidene, fordi kjernen og det den står for er så god, kan det være med på å besvare hvorfor vi så sterkt i Norge ønsker å ha vår fulle lojalitet til Norge, og bare Norge. Kanskje det kan ses som en måte å beskytte vår kultur, våre tradisjoner og vår nasjonale sikkerhet mot resten av verden. Dette blir igjen å anse vårt samfunn som et lukket samfunn, noe det absolutt ikke er, noe tall og fakta kan bevise. De fleste av argumentene som støttes av departementet mot dobbelt statsborgerskap forutsetter at prinsippet ikke er forenelig med verdiene Norge står for, så kanskje er det verdiene vi ønsker å verne om. Noen frykter at den nasjonale suverenitet vil svekkes i en mer internasjonal tid, og at akseptering av dobbelt statsborgerskap kan være ett ledd i retning av mindre nasjonal suverenitet, men ikke nødvendigvis.

I 2014 skrev UDI-direktør Frode Forfang en kronikk i NRK med tittelen « Lov å være både norsk og utenlandsk?», hvor han pekte på de utfordringene prinsippet om ett statsborgerskap kan skape i praksis. Han tenker spesielt på det faktum at det innvilges flere dispensasjoner der personer får beholde sitt opprinnelige statsborgerskap samtidig som de får innvilget det norske. Dette er åpenbart et problem for mange enkeltpersoner, men Forfang peker på at dette også kan være et problem for staten Norge i seg selv. Ved at en lovgivning ikke gjennomføres slik den er tiltenkt, men opprettholdes på prinsipielt grunnlag, vil det være med på å svekke betydningen av tilhørigheten og fellesskapet til landet man bor i, som er noe av det et statsborgerskap faktisk innebærer. Når så mange bosetter seg i Norge med hensikt om å bli værende her, hadde det vært best for Norge om de ble norske statsborgere, tok del i det norske fellesskapet, politisk så vel som sosialt. Med bakgrunn i sin uthulete virkning, hevder han at en ny vurdering av lovgivningen ikke burde være utenkelig (Forfang 2014).

## Oppsummerende ord

Kjernen i denne debatten går på hvilke behov som skal prioriteres. Er det det individuelle behovet eller er det behovet for nasjonen og dens fellesskap? Idealet på det individuelle plan ville nok vært å ha så mange statsborgerskap man ville, ut ifra hvilke tilhørigheter man har. Men for nasjonen, og for det norske fellesskapet, ville det imidlertid vært en større fordel med en unik lojalitet til Norge, og bare Norge. I denne sammenhengen dukker spørsmålet om hvilket fellesskap som skal prioriteres, fellesskapet Norge eller fellesskapet verden? De er riktig nok begge forestilte fellesskap, uten at det trenger å gjøre dem noe svakere av den grunn.

Det ser ut til å være et problem med den norske statsborgerloven, sett i lys av praktiseringen av prinsippet om ett statsborgerskap. Det kan virke som prinsippet om ett statsborgerskap ikke praktiseres slik lovgivningen er tiltenkt, da unntakene om å få innvilget norsk statsborgerskap i tillegg til et utenlandsk statsborgerskap dominerer med hele 51 % av søkerne i 2014. Noen forslag til endringer kan være å enten gjøre en opprydning av lovverket slik at lovens intensjon blir etterfulgt, og dermed fortsette prinsippet om ett statsborgerskap. Eller så kan man foreslå at det åpnes opp for å akseptere dobbelt statsborgerskap i Norge, med bakgrunn i at mange oppfyller kravene om unntakene som finnes, men også for det faktum at flere personer har flere tilhørigheter og identiteter, og dermed flere statsborgerskap. Uansett perspektiv i denne debatten ser det ut til at dagens praktisering av prinsippet om ett statsborgerskap ikke fungerer fullt ut i sin tiltenkte grad.

Nå har det snart gått ti år siden gjeldene statsborgerlov trådte i kraft, og det kan se ut til at det norske samfunnet med sine landsmenn, bosatt innenfor og utenfor Norge, er sterkere preget av det mangfoldet globaliseringen har medført enn når loven ble nedskrevet. Det er en stadig økning av personer som lever sine liv med flere tilhørigheter, dermed ser det ut til at kategoriseringen av personer som enten/eller blir problematisk.

## 7 Norge i møte med verden

I kapittel fem «Retten til å ha rettigheter» ble Brubaker og Soysal presentert, der de er to representanter for to ulike perspektiver på nasjonalstaten og statsborgerskapets fremtid. Dette kapittelet vil se nærmere på det norske statsborgerskapets betydning: har betydningen blitt redusert som konsekvens av globaliseringstendensene, eller vedvarer den tradisjonelle betydningen? I hvilken posisjon står Norge og et norsk statsborgerskap i forhold til samfunnsutviklinger på internasjonalt nivå? Er det samme hvilket pass man har, så lenge man har et pass? Dette er spørsmål jeg vil prøve å besvare i dette kapittelet.

Et spørsmål som dukker opp i mange diskusjoner i forbindelse med globaliserende tendenser er hvilken posisjon et statsborgerskap har oppi alt dette. Hva betyr et statsborgerskap i vår tid? Etterhvert som ulike samfunnsendringer har skjedd på lokalt og globalt plan, ser man at det eksisterer ulike og nye former for konflikter, der statsborgerskap er innblandet i en eller annen form. For det første er statsborgerskapet grunnlaget for en konflikt mellom inkludering og ekskludering, da spesielt gjennom tilgang til ulike rettigheter. Dette knyttes opp mot murer, fysiske så vel som de mer metaforiske murene, og hindrer individer så vel som grupper i bevegelsesfrihet og full inkludering i samfunnet (Eriksen 2011:26). For det andre, oppstår det en konflikt mellom likhet og mangfold i et samfunn. For mange handler det om å finne balansen mellom det unike nasjonalstatlige på lokalt nivå, og de mer moderne felles matrisene. For det tredje oppstår det en konflikt mellom kulturell autonomi og avhengighet og krav på rettigheter, der utfordringen ligger i å finne balansen mellom isolasjon og kontakt med andre. Alt i alt handler det om motsetninger og om plassering, på det økonomiske, geografiske og juridiske plan. Thomas Hylland Eriksen argumenterer for at konfliktene i vår tid vanskeliggjør full bevegelsesfrihet, og det er her statsborgerskapets betydning for redusert mobilitet kommer inn som en av nøkkelfaktorene (2011:26-27). En stor del av statsborgerskapet handler også om identifisering. Identifisering av oss selv og andre er en del av kategoriseringen hjernen vår gjør for å gjøre verden vi opplever lettere å forstå. Vedlikehold av grensene for identiteter og tilhørigheter er et viktig element i denne prosessen, særlig når alt fra varer, tjenester og mennesker forflytter seg raskt over store områder. Denne kategoriseringen blir en slags form for «organisering» av menneskene og omgivelsene rundt. Et norsk statsborgerskap er et viktig element i prosessen med å definere hvem som befinner seg innenfor og hvem som befinner seg utenfor denne grupperingen.

## 7.1 Har statsborgerskapets status blitt beriket eller redusert med tidens utvikling?

Det er flere måter å se betydningen av statsborgerskap på, derfor er det vanskelig å komme med et klart svar på om det svekkes eller vedvares. Statsborgerskapets betydning er på mange måter paradoksal. Den har svekket betydning som konsekvens av de mange globaliseringsprosessene, men det er nettopp de samme prosessene som svekker statsborgerskapets betydning, som også styrker det.

### 7.1.1 Vedvarende elementer

De tre ulike type rettighetene, sivile, sosiale og politiske, kan ses i forhold til status, og hva det vil si å inneha norsk statsborgerskap og hva kjernen til statusen inneholder. Det var etter 1814 diskusjonen om hvem som kunne kalle seg norsk ble tydeliggjort, der utviklingen av statsborgerskapets status og rolle satte fart. Den norske Grunnloven ble på mange måter påvirket av den franske revolusjonen og dens prinsipp om folket som suverenitetens kilde. Embetsmannsregimet fremmet den liberale rettsstaten som var med på å fremme borgernes sivile rettigheter. Borgernes politiske rettigheter ble knyttet opp mot den lovgivende makt ved stemmerett i stortingsvalg for menn. Det var først i 1913 at både kvinner og menn fikk alminnelig stemmerett, noe som ble grunnlag for det politiske fellesskapet (NOU 2000: 74). Videre kom de sosiale rettighetene, først gjennom forbud mot barnearbeid og bestemmelser om arbeidsvern på 1890-tallet og videre utover 1930-årene kom flere lover som begynnelsen på utbyggingen av velferdsstaten i Norge. Syketrygd, alderstrygd og lov om arbeidsledighet er noen av lovene som dannet det nye sosiale sikkerhetsnettet for norske borgere. Disse sosiale rettighetene ble utviklet og ble etter hvert en del av den norske velferdsstaten (NOU 2000: 75). De viktigste endringer som har skjedd i forhold til norsk statsborgerskaps betydning i de senere år er endringene i form av Norges forpliktelser gjennom internasjonale konvensjoner. Norge har tatt på seg forpliktelser gjennom blant annet Europarådskonvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene, der alle har krav på å likestilles, uansett opprinnelse, med landets egne borgere. Alle skal kunne dra nytte av disse rettighetene, uavhengig av rase, etnisitet og kjønn. I forlengelsen av dette blir kategorien av «denizenships» også gjeldende i Norge.

Mange av de sivile og sosiale rettighetene er blitt tilnærmet like mellom norske borgere og de utlendinger som har lovlig opphold i Norge. Man kan på mange måter forstå at betydningen

av statusen som norsk statsborger har blitt redusert i forhold til de sivile og sosiale rettighetene, dette med grunn i at det ikke er noe eksklusivt for norske statsborgere, men noe du blir tildelt på universelt grunnlag (NOU 2000: 77). De politiske rettighetene derimot, kan se ut til å vedvare selv i møte med globaliseringen. De politiske rettighetene står frem som det mest eksklusive for statusen som norsk statsborger, i tillegg anses dette som det mest grunnleggende elementet for den styringsordningen vi har i landet vårt, nemlig Norges demokratiske styringsordning.

Den mest sentrale betydningen til det norske statsborgerskapet i dag er i forhold til valgbarhet, stemmerett, verneplikt, ubetinget rett til opphold i riket, samt arbeidsretten og visse stillinger og verv som er forbeholdt norske statsborgere (NOU 2000:32 :17). Skal man delta i sentrale beslutningsprosesser som påvirker det norske samfunnet, er det norske statsborgerskapet en avgjørende faktor for å delta i denne prosessen. For mange i Norge i dag er kanskje retten til ubetinget opphold i riket den største konsekvensen av statsborgerskapet. Rett til opphold i hjemstaten er imidlertid en rett som har blitt inkludert i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter (SP). Gjennom menneskerettsloven fra 21.mai 1999 har bestemmelsene i konvensjonene blitt gjeldende i norsk lov (NOU 2000:32 :20).

En måte å kategoriseres folks identiteter på er ut i fra hvilket land man kommer fra, dette fordi statsborgerskap ofte er forankret i identitet. Mange vil si at statsborgerskapet spiller en større og mer betydelig rolle i sammenheng med identitet enn før. Bakgrunnen ligger i en globalisert verden med flytende grenseoverganger, kulturelt mangfold og ulike identiteter der nødvendigheten av å identifisere de som kommer til landet og hvorfor de kommer til landet, er stor (Franko Aas 2013:245). Nasjonalistisk ideologi har vært et tema som det har vært mye debatt om, og mange har vært svært kritiske, spesielt blant globaliseringsteoretikere. Det har vist seg at nasjonen har en sterk vedvarende evne til å skape og opprettholde forestilte fellesskap, selv i en transnasjonal tid der grensene er vage og utydelige. Det som er viktig å merke seg i denne sammenhengen er ikke diskusjonen om nasjonene i seg selv, men diskusjonen om hvordan nasjonen kan avgrenses symbolsk, og ikke minst demografisk (Eriksen 2011:17). Hvem skal regnes som norsk, hvem inkluderes i kategorien «vi», og hva skal betingelsene for å ta del i det norske «vi» være? Ved definering og avgrensing av identiteter er det alltid én ting som alltid skjer, og det er avgrensing i forhold til det man ikke er, avgrensing i forhold til «de andre». I tradisjonell nasjonalismeteori er den sosiale og

politiske konstruksjonen av «de andre» et nødvendig element, dette for å skape nasjonal identitet. Identiteter må være relasjonelle, i følge Jenkins (2008). Med dette mener han at en person eller en gruppe kan ikke være noe alene; det er i møte med andre defineringen oppstår, og ikke i gruppen selv. Man trenger andre å forholde seg til, andre å definere seg mot. Derfor er en gruppes samtale om ”de andre” også alltid en samtale om hvem ”vi” er. Kollektive identiteter kan betraktes som strategier for å distansere seg fra andre. Dette oppstår også i nasjonale fellesskap. «Våre» symboler, tradisjoner og vårt opphav er vesentlig forskjellige fra «de andre» som forholder seg til andre sett for identitet og tilhørighet. Det foregår daglige forhandlinger på både det diskursive og det juridiske plan rundt hvem som anses som en del av det norske «vi» (Franko Aas 2013: 250).

Norsk statsborgerskap har betydning for identitet og tilhørighet. Dette er noe som kommer frem av intervjuer og undersøkelser, som viser til at flere vektlegger det symbolske aspektet ved statsborgerskapet, hvor det knyttes til det å være norsk og en norsk identitet.

Vektleggingen av statsborgerskapets betydning for tilhørighet og identitet viser seg også blant innvandrere, men mange oppgir at det er det opprinnelige statsborgerskapet som veier tyngst når det kommer til identitet og tilhørighet. I Oxford Research sin studie av det norske statsborgerskap, kom det frem i flere intervjuer av innvandrere som hadde bosatt seg i Norge og bodd her i lengre tid, at de etter hvert følte seg som norsk og en del av det norske fellesskapet. Med bakgrunn i dette var neste steg i prosessen å søke om norsk statsborgerskap svært naturlig. De oppgir at enkelte «utviklet følelser for norske verdier, kultur og landet selv. Det handler overordnet om tilhørighet og identitet til den norske stat og det norske samfunnet» (Oxford Research 2011:60). For mange av deres informanter handlet det om en redefinering av deres identitet, enten delvis eller fullt ut. Ett av formålene til det norske statsborgerskapet er at det skal innebære «en formalisering av den uttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger» (Ot.Prp. Nr. 41: 21), noe som kan se ut til å bli innfridd i slike situasjoner som informantene til Oxford Research legger frem. Videre står det i proporsjonen at «... Departementet mener at det norske statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, markerer at statsborgere slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og felles politiske spilleregler» (Ot.Prp. Nr. 41: 21).

Et annet element som viser seg å være av vedvarende betydning for det norske statsborgerskapet, er statsborgerskapets trygghet. Et norsk statsborgerskap har sterkt betydning i form av grunner som trygghet og sikkerhet. Trygghet er et sterkt motiv for mange

i prosessen med å søke norsk statsborgerskap; det er da snakk om trygghet i form av absolutt utvisningsvern, men også trygghet i at staten beskytter dine rettigheter på nasjonalt og overnasjonalt nivå. Et norsk statsborgerskap gir også trygghet i form av å tilhøre et nasjonalt fellesskap, hvor man føler en tilknytning til det norske samfunnet (NOU 2000:32 :58).

### **7.1.2 Svekkende elementer**

Som nevnt ovenfor, er statusen som norsk statsborger i forhold til de sivile og sosiale rettighetene redusert, hvorav betydningen om du har et norsk statsborgerskap eller lovlig opphold i landet ikke spiller stor rolle. Disse rettighetene har på mange måter blitt omkranset av velferdsstaten.

Internasjonale og transnasjonale avtaler og konvensjoner har hatt en sterk påvirkning på det nasjonale statsborgerskapets suverenitet. Innvandrere i Norge som kommer fra land med politisk og økonomisk stabilitet har ikke behov for den sikkerheten et norsk statsborgerskap kan gi dem. Statsborgerskapet de allerede har gir dem fri inn- og utreise, samt diplomatisk beskyttelse og andre rettigheter. Utviklingen av EU veier tungt i denne sammenhengen, med Romatraktaten som sikrer fri bevegelse og rett til arbeid over landegrensene. Med Norges medlemskap i EØS, har Romatraktaten direkte innvirkning for norske statsborgere (NOU 2000:32 :56). Dette er også en av årsakene til at Norge har mange vestlige «denizens». Hvis vestlige innvandrere søker om statsborgerskap i Norge er det ofte andre motiver enn de sikkerhetsmessige eller økonomiske motivene.

Utbredelsen av internett som kommunikasjons- og informasjonsmiddel er et av punktene der nasjonalstaten har mistet sitt fortrinn eller suverenitet. Med fremveksten av World Wide Web ligger det til rette for å utvikle og vedlikeholde sosiale nettverk som er høyst fleksible, og ikke minst deterritorialiserte. Nasjonalstatens territoriale grenser er ingen hindring for å spre og nå ut til etniske, lokale og nasjonale identiteter. Disse identitetene står i sterkt uavhengighet til politiske maktstrukturer, og binder sammen mennesker som aldri møtes fysisk, men har en tilhørighet til et fellesskap med bakgrunn i deres identitet (Eriksen 2011:22, Anderson 1991). Mens Anderson (1991) mente fremveksten av trykkekunsten var en avgjørende faktor for forestilte fellesskap og tilhørighet basert på delt identitet, skriver Thomas Hylland Eriksen (2011) at den økte innvandrerbefolkningen i Norge og økningen i antall nettsider på internett kan betraktes som to prosesser/sider av samme sak. Både Anderson og Eriksen ser

sammenhengen med utvidelse av kommunikasjon og etniske grupperinger, der begge prosessene setter press på de stabile og territoriale grensene for identitet (2011:23).

Det at toleransen for doble eller flere statsborgerskap øker har også blitt ansett som et av tegnene på at det nasjonale, unike statsborgerskapets betydning svekkes. Det at flere land har endret sine statsborgerskapslovgivninger for å tillate at borgere har doble statsborgerskap, har blitt ansett som en tilpasning til transnasjonale forhold som et resultat av økt migrasjon og dermed flere identiteter og tilhørigheter som ikke avgrenses til landegrensene. Både det postnasjonale og det transnasjonale perspektiv er enige i at doble statsborgerskap er den nye formen for nasjonale medlemskap av spesielt to grunner. Den første er statlig press fra overnasjonale konvensjoner, mens den andre er mer lokalt ved at antallet mennesker som gjør krav på doble statsborgerskap faktisk øker (Midtbøen 2011:207). På tross av dette inngår ikke en akseptering av doble statsborgerskap i den norske statsborgerloven, som nærmere utdypet i kapittel 6. Norge har vært av de mer restriktive landene i Europa når det er snakk om dobbelt statsborgerskap, der spesielt tre forhold ligger til grunn for denne skepsisen. Det første er å sikre og bevare den nasjonale identitet, det andre er å integrere lojalitet til kun en nasjonalstat, og for det tredje er det praktiske hensyn vedrørende verneplikt, skatt og lojalitetsaspektet.

En ting man kan være enig i, uavhengig om statsborgerskapets betydning svekkes eller ikke, er at globaliseringsprosessene er med på å utfordre den tradisjonelle måten å tenke om statsborgerskap på. Det som tradisjonelt har vært basen for det nasjonalstatlige og de tilhørende rettighetene blir satt press på.

## **7.2 Nasjonalstatens suverenitet i endring?**

Noen vil påstå at innvandring og globalisering generelt er med på å svekke eller utfordre en nasjons syn på verdiene og tradisjonene, men andre mener det er en berikelse for nasjonen med nye borgere. Uavhengig av ståsted i denne diskusjonen kan man være enig om at innvandring utfordrer definerte grunnverdier. Hvordan samfunnsborgerskap (samlebegrepet for statsborgerskap og medborgerskap som innebærer den dobbeltheten det britiske ordet citizenship rammer) konstrueres kan være avgjørende for hvem som har og tar i bruk muligheter for å påvirke lokale politiske prosesser. Sosiale konstruksjoner som har blitt så fastlåste eller bundet til en bestemt meningsramme at de oppleves som selvsagte eller



naturlige, kalles hegemoniske eller doxiske (Bourdieu og Eagleton 1992). Det motsatte kalles diskursiv kamp eller ortodoksi, en kamp om hvordan sosiale konstruksjoner skal forstås og hvilke meningsrammer de skal knyttes til. Ved at personer søker om norsk statsborgerskap, eller innvandring sett generelt, vil man møte på mennesker med andre grunnsyn enn en selv på viktige spørsmål. Det vil synliggjøre og avdekke mekanismer i samfunnet som vi ellers har tatt for gitt. Ved innvandring får man mottakersamfunnet frem i lyset, dets historie, tradisjoner og politiske verdier. Det er gjennom disse ulike globaliseringstrendene vår virkelige kultur, tradisjon og historie kommer frem i lyset. Det er nå man virkelig får sett hvem «vi nordmenn» er (Brochmann 2002:58).

Lister (2003) mener at samfunnsborgerskap bør forstås som en pågående prosess, der kampen for å oppnå nye rettigheter og gi innhold til eksisterende rettigheter er med på å opprettholde og videreføre samfunnsborgerskapet. Som følge av internasjonalisering, er flere og flere mennesker sterkt knyttet til flere land. «Det flerkulturelle samfunn, som ble skapt i kjølevannet av det som er blitt kalt den nye innvandringen (innvandringen fra ikke-OECD-land som startet på 1960-70-tallet) har satt det selvfølgelige på prøve» (Brochmann 2002: 12). Her anses «det selvfølgelige» som det som blir oppfattet som normalt innenfor et samfunn, ting man rett og slett tar for gitt. Globalisering utfordrer forståelsen av nasjonalstaten ved den økende mobiliteten som svekker forbindelsen mellom bosted og nasjonal identitet, grensene blir mer flytende, og det eksisterer flere former for identitet. Disse aspektene, men også andre, er med på å underminere ideen om kulturell tilhørighet som forutsetning for politisk tilhørighet (Brochmann 2002: 12-13).

De ulike statsborgerlovgivningene har lenge blitt tolket og forstått i lys av to motsetninger; *jus soli*, det som også kalles territorialprinsippet, og *jus sanguinis*, eller nedstammingsprinsippet. Et lands statsborgerskapslovgivning er svært sammensatt og et resultat av landets migrasjonshistorie, politiske og demografiske situasjon, så vel som de juridiske tradisjoner og diplomatiske forbindelser (Bréville 2014). *Jus sanguinis* praktiseres i de fleste land, men på ulike vis i form av hvilken grad *jus sanguinis* blir vektlagt fra land til land. Haiti er et eksempel på et land med høy utvandring og på grunn av deres statsborgerskapslovgivning har de skapt et av de største utvandrersamfunnene. Tre av ti millioner haitiske borgere bor i andre land enn Haiti. Selv om så stor andel av befolkningen bor i utlandet, har de fortsatt bånd til hjemlandet. Nedstammingsprinsippet er sterkt forankret i Haiti, og kan derfor opprettholde båndet til borgerne i utlandet, samtidig som nettverk fremmes og det etableres transnasjonale

samarbeid. Haiti har blant annet etablert et eget departement for statsborgere som er bosatt i andre land enn Haiti (Bréville 2014). Jeg ønsker å trekke inn dette eksempelet fra Haiti for å vise at praktiseringen og vektleggingen av et statsborgerskapsprinsipp har ulike utfall. *Jus sanguinis* står såpass sterkt blant haitiske borgere at de territoriale grensene for staten ikke setter grensene for borgerne. Kanskje er dette et eksempel på nye måter å tenke om statsborgerskap og borgere på i vår tid?

Det kan se ut som at flere har prøvd å montere fra hverandre flere aspekter som er sammensatt av statsborgerskap og demokratisk politikk. Nasjonalstaten bevarer sin kapasitet gjennom å være en uavhengig stat, samtidig som den samarbeider med andre stater på nasjonalt eller transnasjonalt plan, for å takle økonomiske, sosiale eller kulturelle problemer som kan oppstå i dagens sammensatte og komplekse samfunn. Selv i en globaliserende tid fortsetter nasjonalstatene med det som er det mest levedyktige for et demokratisk politisk samfunn, et representativt demokratisk system som er basert på politiske partier som stadig konkurrerer om å styre nasjonalstaten og dens borgere (Bellamy 2008:122). Det nasjonale statsborgerskapet har en vedvarende inkluderende og ekskluderende karakter, fordi et medborgerskap definerer hvem som tilhører et politisk fellesskap og hvem som ikke gjør det. Internt fungerer institusjonen inkluderende, mens den utad virker ekskluderende.

Hvis man setter det norske samfunnet opp mot andre samfunn, ser man at det norske samfunnet er i større grad enn andre samfunn preget av tillit og fellesinnsats mellom borgerne, fra ulike sosiale grupper så vel som fra ulike deler av landet. En annen vesentlig faktor går på landets styringsordning, som er demokratisk. Dette er med på å underbygge det politiske fellesskapet som går utover «det mer trange politiske fellesskap som forfatningspatriotisme ofte refererer seg til» (NOU 2000:32 :81) og forstås best som resultatet av en historisk prosess med politiske erfaringer over generasjoner. Dette spesifikke fellesskap er av svært viktig karakter, for det handler nemlig ikke bare om å praktisk tilpasse seg de omstendighetene som eksisterer - og som stadig endres, men om noe som er mer sentralt og i kjernen for en statsborgerlovgiving og statens borgere. Det handler «... om standpunkter som inngår som deler av de valg som bestemmer hva slags styringsordning og hva slags politiske fellesskap vi ønsker» (NOU 2000:32 :82) i vårt land og for våre borgere. Statsborgerskapet som institusjon er satt sammen av både normer og fakta, hvor statsborgerskapet er uløselig sammenvevd med statens ideologi for styringsorden. På samme tid er statsborgerskapets funksjon, og ikke minst legitimitet, knyttet til migrasjon, borgernes forestillinger av det nasjonale og den gjensidige

solidariteten (Oxford Research 2011). Nasjonale konstitusjoner har ofte betydning utover det å strukturere forholdet mellom staten og borgerne. Betydningen en nasjonal konstitusjon kan ha, belyser ofte symbolkraften i den, hvor det å begrense makt og beskytte grunnleggende verdier ofte definerer den kollektive identiteten.

Nasjoner og nasjonalstater vil mest sannsynlig ikke bli borte i fremtiden, eller miste sin sentrale plass i samfunnet. Nasjonalstatens suverenitet er kanskje i endring, men om det er i en svekkende eller styrkende form kommer an på øyet som ser. Kanskje poenget ikke ligger i om statsborgerskapets betydning svekkes eller vedvarer. Vi lever i en tid der det er behov for å tenke igjennom nasjon, samfunn, stat og individ på nye måter, samt forholdet mellom dem. «Citizenship»-begrepet reiser spørsmål om hvordan forutsetningene for tilhørighet og medborgerskap endrer seg gjennom kulturell pluralisering og samfunnsmessig differensiering (Brochmann 2002: 23). Hvis man absolutt må sette fingeren på om noe svekkes eller vedvarer, er det vel det tradisjonelle synet på statsborgerskapet som svekkes, det svekkes i møte med hvordan samfunnet i dag utspiller seg og hvordan virkeligheten opererer.

## **7.3 Den Europeiske festning. En adskillelse mellom Vesten og resten?**

Samtidig som det vokste frem nasjonalstater, var det flere minoriteter som falt utenfor rammeverket av nasjonalstatene. Etableringen av Norge som nasjonalstat sikret rettigheter for noen, mens blant annet samer, jøder, sigøynere og tatere, ikke ble gitt de samme rettighetene som majoriteten (Brochmann 2002). På mange måter kan man si at rettferdighet ofte var knyttet til likhet i form av felles kultur og historie. I dag har vi menneskerettighetene som ikke er forankret med bakgrunn i statsborgerskap, men i individet. Menneskerettighetene er en viktig faktor i internasjonal rett, ved overgangen fra rettigheter knyttet til en borger av en nasjon til individ i en transnasjonal sammenheng, uavhengig av nasjonalstaten. Resultatet av dette er at individer i svakere grad er avhengig av nasjonale territorier for beskyttelse og krav på rettigheter (2002:64). Det at menneskerettighetene ikke bare skal gjelde statsborgere, innebærer ikke nødvendigvis at vi trenger en ny lov om norsk statsborgerskap. SP artikkel 24, sammen med FNs barnekonvensjon artikkel 7, slår fast at alle barn har rett på å erverve et statsborgerskap. På mange måter anses ikke slike bestemmelser som retningslinjer for

lovgivningen i enkelte land, da konsekvensen er at bestemmelsene ikke sier noe om hvilke land som står for ansvaret for å forhindre statsløshet eller for å gi barnet rett til å erverve statsborgerskap (NOU 2000:32 :37).

I kapittel 5 som handlet om de statsborgerlige rettighetene og de universale menneskerettighetene nevnte jeg at sitatet «retten til å ha rettigheter» var noe utdatert i forbindelse med denizenship-fenomenet. Arendts sitat er likevel relevant, men kanskje ikke slik det var ment i utgangspunktet. La meg forklare dette nærmere. I teorien skal man ha rett til rettigheter på bakgrunn av at man er et menneske, og ikke på grunn av statsborgerskapet man har. Ved at håndhevelse og reguleringen av menneskerettighetene skjer på nasjonalt nivå, på grunn av FNs manglende makt på dette området, vil de som ikke tilhører en nasjon, bli holdt uten for denne universale rettigheten. For denne gruppen mennesker gjelder sitatet om å bli utestengt fra retten til å ha rettigheter i all høyeste grad, og derfor er det en svært vesentlig betydning å være borger av en nasjon. Som nevnt er forekomsten av «denizenship» økende. I forlengelsen av fri flyt av arbeid og kapitalt innenfor Europas grenser, har vi parallelt bygd grensene rundt oss enda sterkere og enda høyere. Det er en utvikling som går i retningen av en europeisk mur. Er du utenfor denne muren, er du utenfor eliten i form av rettigheter, både av sosiale, sivile og politisk karakter. Med denne utviklingen er betydningen av et statsborgerskap og av en nasjonalstat svært avgjørende. Selv om menneskerettighetene skal gjelde alle, og Verdenserklæringens intensjon om å fastsette rettighetene et menneske har bare på grunn av at det er et menneske, blir statsborgerskapet likevel avgjørende hvis man ser det hele bildet. Siden menneskerettighetene sikres på nasjonalt nivå, blir menneskerettighetene sammenbundet med statsborgerskapet på den måten at mennesker blir ekskludert fra retten til å ha rettigheter. Menneskerettighetene ble opprettet for å beskytte svake individer i vanskelige situasjoner, som for eksempel fattigdom eller forfølgelse (Nash 2010:81). Det paradoksale med internasjonaliseringen i vår tid er at mens den vestlige verden benytter seg av bevegelsesflyten av kapital, varer og arbeid på tvers av landegrenser for å bedre sin posisjon, er det samtidig de individene som er i en svak situasjon som blir ekskludert og holdt tilbake. De blir holdt tilbake fordi det stadig blir vanskeligere å komme seg inn i Europa på lovlig vis. Festning Europa innebærer flere samarbeid, blant annet Schengen-samarbeidet som fører et felles samarbeid angående kontrollering av grensene og politisamarbeid blant landene som er med i samarbeidet. Det er utarbeidet et register, for å gi en helhetlig oversikt over fingeravtrykk som blir registrert i EU-området. Dette ble utarbeidet av den europeiske union i forhold til asylsøkere og identifiseringen av dem. Individer i svake situasjoner som asylsøkere

ser ut til å bli ansett som noe negativt både for nasjonens økonomi, men også for nasjonens identitet. Dermed har EU et mål om samme asylpolitikk (Brochmann 1997). Det 21. århundre er preget av globaliseringsprosesser der det meste er grenseoverskridende, men når det gjelder Europa ser det ut til at grensene blir høyere og tydeligere. Skapes det to adskilte verdener, Vesten og resten?

### **7.3.1 Et pass er ikke bare et pass**

Norske statsborgere har rett til norsk pass etter passloven 19.juni 1997 nr. 82 paragraf 1. Et pass indikerer hvilket land du kommer ifra og er statsborger i, men ulike pass kan gi ulike rettigheter. Kan ulike personers statsborgerskap og pass ha ulik «verdi»?

Etter Norges medlemskap i EØS ble inngått har det ikke skjedd grunnleggende endringer innen norsk statsborgerskap, i hvertfall ikke i formell juridisk forstand. Transnasjonalt statsborgerskap eller unionsborgerskap har likevel stor politisk betydning for den generelle statusen hva gjelder statsborgerskap og medlemskap. I Norge er borgernes private autonomi, altså rettighetsstatusen, blitt styrket, mens vi ser en svekkelse i den offentlige autonomien, altså den politiske rollen, innen norsk statsborgerskap (Olsen 2014: 135). Når det gjelder den private autonomien har påvirkningen fra EU vært en rettsliggjøringsprosess, der økonomiske, sivile og sosiale rettigheter er traktatfestet (2014: 150). EU har med andre ord skapt et større gap mellom privat og offentlig autonomi når det gjelder norsk statsborgerskap. Dette har videre betydning i den retning at EU sitt indre marked er utvidet, parallelt med at unionen har blitt mer politisk enn først antatt. Den har blitt mer politisk i form av integrering av stater og borgere gjennom unionsborgerskapet. Den Europeiske Union er en av verdens mest utviklede transnasjonale politiske fellesskap, likevel er den politiske organiseringen forankret i de nasjonale borgerne. En betingelse for EU-borgerskap er at personene er statsborgere i en av medlemsstatene. Man trenger ikke ha kunnskaper i landets språk (NOU 2000:32 :38). Schengen-avtalen i 2001 har vært med på å påvirke nasjonale muligheter for kontrollering av innvandring. Det har gjort at forskjellen mellom EU-land og Norge er blitt mindre i forhold til innvandringspolitikken (Brochmann 2002:63). Norge blir en inngangsport til «den europeiske festning». Vår tid er preget av globaliseringen der grensene brytes ned i alle former, alt fra rettigheter og tjenester til menneskelige bevegelse. Det interessante er at utenfor denne flyten bygges det en større og tykkere mur, en mur rundt Europa. Samtidig som denne muren vokser høyere og tykkere, blir det desto viktigere å komme seg innenfor denne muren. Dette ser man

blant annet ved at flere EU-land har begynt å sette opp ordninger for salg av statsborgerskap. Ved å betale en høy sum, vil du kunne få et statsborgerskap uten å fylle botidskravet og en relativt kort søknadsprosess, slippe visumtrøbbel og få fri adgang inn til EUs medlemsland.

Norsk statsborgerskap har ikke bare en høy verdi blant borgerne selv, det anses også som et «høy-rangert» statsborgerskap av de som står utenfor. Med et norsk statsborgerskap har man fri flyt innen EU, skal du lenger må du betale et gebyr som gir visum til de fleste av verdens hjørner. Det har høy verdi i form av bevegelsesfrihet, men det har også høy verdi i form av beskyttelse av rettighetene på flere nivåer. Om det norske statsborgerskapets betydning har blitt svekket eller om dets betydning vedvarer, er vanskelig å besvare med et ja eller et nei. På den ene siden har statsborgerskapet fått mindre rettslig betydning gjennom velferdsstatens utvikling av rettigheter og sosiale tjenester, de mange globaliseringsprosessene har svekket den tradisjonelle betydningen til statsborgerskapet. På den andre siden har statsborgerskapsinstitusjonen blitt revitalisert og gitt ny mening. Det paradoksale er at de samme prosessene både svekker og styrker statsborgerskapets betydning. Så ja, norsk statsborgerskap har betydning. Det har muligens ikke den tradisjonelle betydningen, men som samfunnet ellers har også dette endret seg.

Ved å være en norsk borger er du en borger i et demokratisk land, du har rett til å ytre dine meninger, føle deg fri og kan ikke kastes ut av landet. Som norsk borger blir du også sikret rettigheter på bakgrunn av europeiske, så vel som nasjonale lover. Som nevnt, skal universale menneskerettigheter gjelde alle mennesker, men de blir regulert på nasjonalt nivå, så også her er vi sikret. Norge er på innsiden av den tykke muren. Et norsk statsborgerskap åpner dørene inn til den europeiske festning. Noe av det vi kan trekke ut ifra globalisering er at det er viktigere nå enn før å vise hvem man er. Nasjonalismen lever utenfor nasjonens territorium og oppsatte grenser. Videre kan en spørre seg om nasjonalismen har endret retning slik Walter Michaels legger det frem:

«Nasjonalismen er ikke lenger ideologi, men identitet» (Michaels 2006:42).

## 8 Avsluttende ord

### 8.1 Oppsummering av avhandlingens funn

Med utgangspunkt i hva statsborgerskapets betydning og verdi er, har jeg kommet frem til at det ligger en grunnleggende mening bak hva som er det norske statsborgerskapets funksjon. Det samme gjelder hva statsborgerskapet skal symbolisere og hvilke verdier man står for som norske borgere. Statsborgerskapets verdi er sammensatt av flere dimensjoner. Det har verdi som et juridisk dokument som viser at borgeren er medlem av staten, noe som medfører krav på visse rettigheter og utførelse av visse plikter. Sammen med den juridiske dimensjonen, har statsborgerskapet verdi i form av det mer substansielle som handler om tilhørighet til et avgrenset fellesskap, nasjonal og personlig identitet, samt solidaritet overfor staten og dens medborgere.

Som nevnt er et statsborgerskap ment å organisere hvem som tilhører staten og hvem som klassifiseres som borgere og ikke-borgere av den bestemte staten. Mennesker emigrerer og bosetter seg på nye steder av flere grunner, enten det er på grunn av arbeid, ferie, familiesituasjon, sikkerhetsmessige grunner eller annet. Faktumet er at det skjer oftere og i større skala enn tidligere, noe som gjør avgrensningen av hvem som er borgere av staten enda mer sentral. Som en konsekvens av de ulike globale prosessene i samfunnet, kan det se ut til at det tradisjonelle nasjonale statsborgerskapet møter på utfordringer av dets suverenitet til å fordele rettigheter og goder. Utfordringene utspilles også i møte med hva et nasjonalt statsborgerskap *faktisk* betyr i internasjonal sammenheng, der overnasjonale organer får mer suverenitet, og utviklingen i retningen av en verden der de fleste grenser blir mer porøse.

**Er det en svekket eller styrket betydning av det nasjonale statsborgerskapet, eller vedvarer det som før?**

Hvorvidt det nasjonale statsborgerskaps betydning er svekket eller styrket kan ses på flere måter. På den ene siden har statsborgerskapet blitt svekket ved at det har mindre rettslig betydning, dette som konsekvens av velferdsstatens utvikling mot flere rettigheter som er knyttet til arbeid og opphold i landet, og ikke utelukkende ved statsborgerskap. Det samme gjelder utviklingen av internasjonale organer og bestemmelser. Flere utviklingstrekk går

derfor i retning av statsborgerskapets minskede betydning for rettigheter, men situasjonen er likevel ikke helt ensidig. På grunn av universelle rettigheter kan man leve hele sitt liv i Norge som utenlandsk borger, men likevel delta aktivt i samfunnet. På den andre siden ser det ut til at statsborgerskapsinstitusjonen går mot en revitalisering hvor betydningen av statsborgerskapet opptrer på flere arenaer enn kun det rettslige i samfunnet. Samtidig står statsborgerskapet som den sterkeste og mest fullstendige formen, både symbolsk og fysisk, for tilknytning til staten. I lys av Brubaker og Soysal sine syn på nasjonalstaters rolle og statsborgerskapets betydning i møte med globaliseringen, kan den norske situasjonen og det norske statsborgerskapets betydning se ut til både å vedvare og svekkes ut ifra hvilke elementer av statsborgerskapet man ser på. Det er midlertid kun norske statsborgere som har ubetinget rett til opphold i landet, fritt kan bestemme inn- og utreise av landet, representere Norge i idrett, utvalgte stillinger, samt stemme ved valg til Stortinget.

Statsborgerskapets følelsesmessige og identitetsmessige markør har alltid vært en viktig faktor og et viktig grunnlag for de fleste lands statsborgerskap, men i de flerkulturelle samfunn er kanskje disse markørene av tilknytning og identitet av statsborgerskapet vel så viktig som grunnlaget for rettighetene. Dette har naturligvis bakgrunn i den økende betydningen av universale menneskerettigheter, der retten på rettigheter skal være i kraft av at du er et menneske, og ikke hvilken stat du tilhører. Det er imidlertid vesentlig å påpeke at man ikke kan observere en persons statsborgerskap ut ifra den juridiske dimensjonen. I forhold til deltagelse i samfunnet og det politiske fellesskapet er det evnene til å snakke norsk og adferden som ser ut til å ha mest betydning for om man oppfattes som en del av det norske fellesskapet. Statsborgerskap involverer en god dose solidaritet og resiprositet mellom borgerne, for å kunne se hverandre som likeverdige innen et samfunn der alle deler på godene og pliktene ved å være del i dette fellesskapet. Den grunnleggende utfordringen til statsborgerskapet dreier seg kanskje ikke om dets suverenitet er av svekket eller styrket betydning, det dreier seg snarere om hvilke formål det norske statsborgerskapet skal fylle og hvilke virkemidler som fungerer i denne sammenhengen.

Ettersom samfunnet som statsborgerloven opererer i, er i en pågående utviklingsprosess i samhandling med borgerne i samfunnet og institusjonene på nasjonalt og internasjonalt nivå, vil det være flere arenaer som er med på å påvirke denne utviklingen. Hva betydningen til et statsborgerskap skal være og hva verdien av dette er, er derfor vanskelig å se som et statisk element. Hva slags betydning og funksjon vi tillegger dette juridiske dokumentet av



identifikasjon må ses i samfunnet vi lever i, derfor kan betydningen av det endres. Den tradisjonelle tiltenkte verdien og betydningen av et norsk statsborgerskap møter utfordringer i møte med samfunnsendringer på nasjonalt og globalt nivå. Dette vil jeg ikke si er overraskende eller bekymringsfullt, noe derimot mange teoretikere har uttrykt. Det betyr ikke at det essensielle ved det norske statsborgerskapet er borte eller svekket, det har snarere endret form og uttrykk, noe som utfordrer vårt tankesett om det satte og tradisjonelle.

### **Doble eller flere statsborgerskap**

Når det gjelder å tillate doble statsborgerskap i Norge har dette vært oppe til diskusjon flere ganger. Debatten har igjen blitt aktuell i lys av at mange europeiske land tillater det, nå til sist Danmarks helomvending som gjør at Norge står igjen som eneste skandinaviske land som ønsker å begrense doble statsborgerskap. Innen Europa er det Norge og sju andre land som fører samme praksis. Det ble satt av stor plass i forarbeidet til den nåværende statsborgerloven, NOU 2000:32 *Erverv og tap av norsk statsborgerskap*, til å diskutere argumentene for og imot. Selv om flertallet var for å innføre akseptering av doble statsborgerskap i Norge på grunn av befolkningens sammensatte karakter og statsborgerskapets mulige integrerende effekt, var det mindretallet på kun én person, som fikk sine perspektiver støttet av den daværende Bondevik-regjeringen, og dermed ble forslaget avvist. Tross i dette ble ikke denne diskusjonen lagt død. Etter hvert som flere europeiske land roterte mot akseptering av doble statsborgerskap og våre svenske naboer hadde allerede innført dobbelt statsborgerskap i sin statsborgerskapslov fra 2001, fortsatte debatten i Norge. Parallelt med den offentlige diskusjonen om temaet, viser tall fra UDI at 52 % av de som søkte om norsk statsborgerskap i perioden 1.januar 2010-30.juni 2013 fikk beholde sitt opprinnelige statsborgerskap og dermed har dobbelt statsborgerskap. Dette på grunn av de mange unntakene i paragraf 10 *Kravet om løsning fra annet statsborgerskap*. UDI registrerte unntaksgrunnene fra januar til november 2014, hvor det kom frem at 37,6 % av de som fikk beholde opprinnelig statsborgerskap i tillegg til å erverve norsk, falt under unntak statsborgerforskrift § 6-1 1 «Lovgivningen i søkerens tidligere hjemland tillater ikke at statsborgere løses fra statsborgerskapet, eller løsning anses praktisk umulig». Det andre unntaket som 11 % oppfylte var statsborgerforskrift § 6-1 3 «Hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at det ikke kreves at søkeren tar kontakt med myndighetene i tidligere hjemland for å søke om løsning». Hva sier dette om praktiseringen av lovgivningen? Det norske offentlige

synet på å begrense dobbelt statsborgerskap har bakgrunn i tre punkter. 1) Nasjonal identitet og lojalitet, 2) bedre integreringen ved kun å ha ett statsborgerskap, 3) praktiske hensyn, herunder verneplikt og skatt. Spørsmålet går på om disse «truslene» mot den norske lojaliteten og den norske sikkerheten er like gjeldende i dag? Det interessante i denne sammenhengen er at så sent som i årsskiftet 2014/2015 snudde Danmark sitt standpunkt i denne saken, og ser ikke dobbelt statsborgerskap som en trussel for landets sikkerhet og lojalitet lenger. Undersøkelsen om evaluering av statsborgerregelverket gjennomført av Oxford Research og Levekårsundersøkelsen fra 2005-2006 gjennomført av SSB, viser begge at punktet om å begrense dobbelt statsborgerskap med bakgrunn i å bedre integreringen i det norske samfunnet ser ut til å virke mot sin hensikt. I de to nevnte undersøkelsene over har flere informanter oppgitt at de ønsket å naturaliseres som norske borgere hvis ikke konsekvensen om å måtte gi fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap var der. Det ligger mye følelser knyttet til det opprinnelige statsborgerskapet, noe som ikke automatisk blir borte selv om man lever hele sitt liv i et annet land og føler seg som en del av dette nye samfunnet. Mange av deres informanter oppgir at de over tid har opprettet doble eller flere tilhørigheter og føler en tilknytning til mer enn ett land. Deres identitet er sammensatt. Når det gjelder begrensning av doble statsborgerskap med bakgrunn i de praktiske hensyn som for eksempel er rettet til at man bare kan avtjene verneplikt i et land, har det kommet avtaler og restriksjoner som løser denne konflikten. Siden bevegelsesmønsteret til mennesker i dag er utvidet, noe som resulterer i tilhørighet til flere land, måtte slike avtaler og reglementer utvikles for å unngå eventuelle lojalitetskonflikter.

Ved å se lovgivingen i praksis, ser det ikke ut til at paragrafen om å forhindre dobbelt statsborgerskap i Norge henger godt sammen med hvordan lovgivingen faktisk praktiseres på dette området. En kan spørre om denne lovgivingen fungerer i sin tiltenkte grad, eller om den er tilpasset sitt samfunn og sine omgivelser, når man ser på offentlige tall og intervjufortellinger. Det at flere og flere land aksepterer doble statsborgerskap, og ikke minst det faktumet at personer med flere tilhørigheter faktisk øker, er argumenter for at Norge bør revurdere en endring. Hovedprinsippene for begrensning av doble statsborgerskap ser ikke ut til å være like holdbare lenger. Argumentet om at praktisering av kun ett statsborgerskap skal øke integreringen, ser ikke ut til å være holdbar i lys av informantbeskrivelsene i levekårsundersøkelsen fra SSB og undersøkelsen av Oxford Research om statsborgerskapet. Den eventuelle lojalitetskonflikten hos nye innbyggere vil i liten grad bli borte ved inngåelse

av annet statsborgerskap, dermed antas det at en slik konflikt følger andre grenser enn de av statsborgerskapet.

Kjernen i denne debatten går på hvilke behov som skal prioriteres. Er det det individuelle behovet eller er det behovet for nasjonen og dens fellesskap? Det beste for hvert individ ville nok vært å ha statsborgerskap ut i fra hvor man har sine tilhørigheter og identitet, om det er en eller flere. For nasjonen, og for det norske fellesskapet ville det med fordel vært best med en lojalitet til Norge som begrenser seg til bare den ene lojaliteten. I denne sammenhengen dukker spørsmålet om hvilket fellesskap som skal prioriteres, felleskapet Norge eller fellesskapet verden.

### **Statsborgerskap i Skandinavia**

De skandinaviske landene har hatt ulike praktiseringer i sine lovgivninger angående statsborgerskapet og synet på innvandringsdebatten generelt. Samtidig har presset fra globale prosesser stadig økt. Ser man dette i en sammenheng, vil jeg si det er et tegn på at det grunnleggende for integrering i et fellesskap og en identitetstilhørighet i form av det politiske og juridiske, så vel som det sosiale, fortsatt defineres innenfor det nasjonalstatlige nivå. Danmark har hatt en restriktiv utvikling i statsborgerlovens krav, men helomvendingen i 2014/2015, der dobbelt statsborgerskap ble akseptert, endret synet på den skandinaviske modellen. De skandinaviske landene har hatt en tilnærmet lik statsborgerlovgivning i mange år, med egne avtaler og rådgivning ved endringer eller revideringer, men går nå i tre ulike retninger. I tiden hvor landene har gått i ulike retninger har en eksemplifisert modell blitt brukt for å beskrive posisjonene deres, der Sverige og Danmark har vært motpoler i sine restriktive krav, mens Norge har stått i en mellomposisjon. Nå gjelder ikke denne modellen lenger. Danmark og Sverige står nå på samme side igjen, samme side som de fleste andre land i Europa, mens Norge holder på sitt unike statsborgerskap. På den andre siden kan en spørre seg om dette viser at Norge er et eksempel på nasjonalstatens vedvarende makt, en makt til å definere hva statsborgerskapet skal bety og inneholde, men også hvem som skal ha tilgang til statsborgerskapets privilegier (Midtbøen i Eriksen 2011:212).

## **Inkluderende og ekskluderende på samme tid**

Postnasjonalismen som Soysal (1994,1998) representerer, argumenterer for at med menneskerettighetskonvensjonene, sammen med dens tilleggserklæringer, har menneskers rettigheter blitt sikret på universelt bakgrunn. Konsekvensene av dette er at det tradisjonelle nasjonale statsborgerskapet mister mye av sin betydning som rettighetsforvalter. Dette perspektivet er spesielt interessant i forbindelse med «denizenship», der hun argumenterer for at selve eksistensen av fenomenet vitner om at det nasjonale statsborgerskapet har blitt svekket og at de store forskjellene mellom ulike lands statsborgerskapslovgivning minsker. T. H. Marshall mente statsborgerskap var med på å utviske sosial ulikhet, noe som ville gjøre dem til siviliserte og redusere eventuelle klassekamper i samfunnet. Når statsborgerskapet ikke innehas av alle grupper i landet, og det oppstår et skille mellom ulike «typer» borgere, oppstår det et hierarki hvor delborgerskap blir et slags annenborgerskap. Dette kan i verste fall skape plass for at klasseskiller kan bli et samfunnsproblem igjen, hvis man tar utgangspunkt i T. H. Marshalls tankegang. Den reelle situasjonen er at Norge står med en gruppe mennesker, altså delborgere, som har sivile og sosiale rettigheter på lik linje med resten av befolkningen. De har riktig nok ikke et helborgerskap som dermed tilsier at de har begrensede politiske rettigheter, noe som medfører begrenset politisk deltagelse med utestengelse fra nasjonale valg og utestengelse fra lokale valg frem til vedkommende har bodd minst tre år i landet.

Fremveksten av «denizenship» har med tiden skapt diskusjoner om statsborgerskapets betydning er i endring. Økningen av internasjonale avtaler og organer har hatt videre betydning for det tradisjonelle nasjonale statsborgerskapets funksjon som rettighetsbærer. Selv om man ikke har et juridisk statsborgerskap i et land, har man likevel tilgang til diverse rettigheter med bakgrunn i blant annet de universale menneskerettighetene. Det er spesielt personer med vestlig bakgrunn som velger å ikke naturaliseres i bostedslandet, men inntar en posisjon som delborger i stedet. En av årsakene handler om borgerens plassering totalt sett. Vestlige delborgere har en gunstig plassering fra nasjonalt ståsted, gjennom europeiske avtaler, så vel som de internasjonale, noe som er grunnen til at vestlige delborgere får mer ut av å forbli delborgere, enn å naturalisere seg i et annet vestlig land. Det at mange rettigheter er såkalt «frakoblet» det formelle statsborgerskapet har ført til en etablering av det begrepsmessige skillet mellom en «citizen» og en «denizen».

Selv om universale menneskerettigheter skal gjelde for alle, uavhengig av hvilket statsborgerskap du har, så blir disse rettighetene regulert på nasjonalt nivå og ikke på et overnasjonalt nivå. Dette medfører at du må være medlem av et land for å ha tilgang til disse rettighetene, for hvem ellers skal beskytte deg for at denne reguleringen tar plass? Norsk statsborgerskap har stor verdi i internasjonal sammenheng ved bevegelsesfrihet innen EU og store deler av resten av verden med hjelp av et visum, velferdstrygghet og beskyttelse av rettigheter på bakgrunn av europeiske, så vel som nasjonale lover. Et norsk statsborgerskap åpner dørene inn til den europeiske festning. Innenfor denne muren brytes grensene ned, mens det kan se ut som grensene bygges høyere enn noen gang utenfor denne muren. Dette kan indikere et skille mellom Vesten og resten av verden.

## **8.2 Aktualitet og videre implikasjoner**

Dette er et felt som har stått sentralt i debatter så vel som akademisk forskning. Det skjer stadig utviklinger, nå senest Danmarks lovforslag om dobbelt statsborgerskap som ble vedtatt. Hva som er det neste rundt hjørnet kan være like overraskende. Statsborgerskap, nasjonalstater og identiteter er temaer som er svært interessante og som går over mange samfunnsvitenskapelige områder. Det er mange følelser involvert i å gi fra seg et statsborgerskap, som det er å erverve et. Jeg tror det ville vært interessant å knytte det følelsesmessige områdefeltet og kombinere det med det juridiske og politiske feltet, som til nå har vært det mest dominerende.

Et statsborgerskap er først og fremst et juridisk dokument som viser til ditt medlemskap til staten, men det stopper ikke bare der. Et statsborgerskap går utover dets juridiske karakter, og kombineres med medborgerskapet som innebærer tilhørighet og identitet. Det er sammensetningen av disse dimensjonene som utgjør samfunnsborgerskapet. Forståelsen og betydningen av samspillet mellom disse komplementære dimensjonene vil gjøre det lettere å forstå statsborgerskapets betydning i sin helhet. Det at medborgerskapet er en viktig del av statsborgerskapet vises blant annet gjennom statsborgerskapsseremoniene som gjennomføres i mange land. I den norske seremonien ble det vektlagt bånd og tilhørighet til det norske samfunnet og det fellesskapet som folder seg rundt landets borgere. Det ville vært interessant med en kartlegging av statsborgerskapsseremoniene og hvorvidt de har virkninger på

tilknytning og integrering i det nasjonale fellesskapet. Det samme gjelder eventuelle virkninger av språkravene som ble innført i 2008.

Den gjeldende norske statsborgerloven sett i lys av doble statsborgerskap ser ut til å inneha noen utfordringer, da den ikke fungerer helt etter sin hensikt. Enten bør en opprydning av lovverket gjøres slik at lovens intensjon blir etterfulgt, noe man kan si den ikke gjør i dag når 52 % har norsk og et annet statsborgerskap som følge av de mange unntakene. Et annet alternativ er å åpne for å tillate dobbelt statsborgerskap, for dem som har doble tilhørigheter i form av for eksempel foreldre fra hvert sitt land. Slik situasjonen er nå, fører det til at mange som er permanent bosatt i Norge ikke velger å søke om norsk statsborgerskap, med bakgrunn i at de da må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette er et tap både for samfunnet og for den enkelte det gjelder, og dobbelt statsborgerskap er det som ville avspeile manges reelle virkelighet. Derimot kan betydningen av og forpliktelsen som følger statsborgerskapet med fordel gjøres mer markert. Flere land utfører ulike varianter av statsborgerskapsseremonier og troskapsløfter, dette for å markere sin identitet, enten det er en eller flere. Dette blir allerede gjennomført i Norge, men kan med fordel gjøres obligatorisk for å understreke tilknytningen til den norske stat og til det norske fellesskapet, og videre de verdier og lover en da tillegges.

### **8.3 Avsluttende bemerkninger**

Det paradoksale er at de samme prosessene som svekker statsborgerskapets betydning, er de som også styrker det. I mange kontekster kan det se ut som det finnes en returnering til nasjonalstaten og dens kulturelle fellesskap. Riktig nok kan det være at denne reaksjonen kommer av den globaliserende og transnasjonale utviklingen, men responsen indikerer likevel på at nasjonalstaten sett som en enhet er relevant for analyse fremtiden, så vel som den har vært til å analysere fortiden. Defineringen av oss selv opp mot avgrensingen av de andre i form av statsborgerskapet, er så absolutt aktuelt i vår globaliserte verden. Nasjonalstaten og dens identitet er kanskje av større betydning enn noen gang, nettopp på grunn av dens viktige posisjon som identitetsmarkør. Det er viktigere enn noen gang å vite hvem man er, og hvem man ikke er, på grunn av de grenseoverskridende bevegelsene som eksisterer. Endringene dreier seg snarere mot en tid hvor tradisjonelt unikt statsborgerskap kanskje er forbi. Vi har flere identiteter, tilhørigheter, tilknytninger, og derav flere statsborgerskap. Men betydningen

av statsborgerskapet og nasjonalstaten er ikke svekket av den grunn. Betydningen vedvarer, men i en ny form.

Denne prosessen som krysser historiske tradisjoner, verdier og kulturelle trekk, er med på å skape et fellesskap. Riktig nok et konstruert forestilt fellesskap, men det er følelsen av dette spesifikke fellesskapet og effekten av tilhørigheten som har betydning. Det har betydning for hvem vi er i form av nasjonal identitet, i form av grupperingen «oss», men også i form av lojalitets- og solidaritetsbånd som gjør at vi er en del av fellesskapet, samtidig som man føler et ansvar ovenfor fellesskapet som holder det hele sammen. Kanskje er det dette som er med på å vedlikeholde nasjonen, nasjonalismen og betydningen av et nasjonalt statsborgerskap ved at det følger ulike gruppers avgrensede fellesskap, og ikke avgrensede territoriale grenser. Statsborgerskapet er fortsatt en indikator på en avgrenset gruppe mennesker, et felleskap eller en nasjon.

Våre røtter er noe vi alltid vil ta med oss og er med på å definere hvem vi er, men i dagens samfunn har våre bevegelsesmønstre blitt bredere, lengre og raskere. Dette gjør at våre røtter stadig vil bli påvirket av de nye omgivelsene vi forflytter oss til. Konstruksjonen av vår identitet er derfor i stadig utvikling.

**Totalt antall ord: 40 014**

# Litteraturliste

Anderson, Benedict [1983] 1991. "Introduction". *Imagined Communities*. Side 1-7, London: Verso.

Arendt, Hannah (1967). *The origins of totalitarianism*. London: Allen and Unwin

Bellamy, Richard (2008). *Citizenship: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press

Bourdieu, Pierre og Eagleton, T (1992). "Doxa and common life" (s.111-121). New Left Review.

Brèville, Benoît (2014). Derfor blir du aldri kinesisk. Le Monde Diplomatique.

(<http://www.lmd.no/>)

Brochmann, Grete (1997). *Grenser for kontroll - Norge og det europeiske innvandringsregimet*. Oslo: Fagbokforlaget.

Brochmann, Grete (2002). «Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet» kapittel 2 (s. 56-84) i Brochmann, Grete m.fl. i *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Brochmann, Grete (2003) kapittel 11 «Statsborgerskap – medborgerskap», kapittel 12 «1990-tallet, kontrollpolitikk og internasjonalisering», kapittel 13 «Flyktningpolitikken på 1900-tallet – helhet og midlertidighet» og kapittel 17 «Det flerkulturelle Norge» i Kjeldstadli, Knut (Ed.) (2003): *Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag.

Brottveit, Ånund, Hovland, Marie Brit og Agedal, Olaf (2004) «Kva er eit nasjonal symbol» kapittel 1 (14-31 s.) og «17.mai-toget gjennom historia» kapittel 2 (32-67 s.) i Brottveit, Ånund m.fl i *Slik blir nordmenn norske – Bruk av nasjonale symbol i eit fleirkulturelt samfunn*. Unipax.

Brubaker, Rogers (1990). "Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis". *International Sociology* 5 (1990): 379-407.

Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Harvard University Press.



Bryman, Alan (2012). *Social research methods*. 4<sup>th</sup> edition. Oxford University Press. New York

Dalberg-Larsen, Jørgen (2005). Kap.4 «Lovgivningsmagten og lovene» (s.119-138), kap.9 «Operasjonel rettssociologi – 2. Lovgivning som middel til social forandring» (s.275-297), Kap.10 «Generelle utviklingslinjer. Hvor bevæger retten sig hen?» (s.301-314) i *Lovene og livet – En rettssociologisk grundbog*. 5.utgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Delanty, Gerard (2002). Kap. 1 “Den liberal teorin om medborgarskap: rättigheter och skyldigheter” (s.29-49), i *Medborgarskap i globaliseringens tid*. Studentlitteratur: Lund

Eriksen, Thomas Hylland (2011). Kapittel 1 «Hva betyr 'vi'?» i Næss, Hans Erik & Eriksen, Thomas Hylland i *Kulturell kompleksitet i det nye Norge*. Oslo: Unipub forlag

Europarådskonvensjonen (1963). Konvensjon om begrensning av tilfelle av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfelle av dobbelt statsborgerskap.

Erk, Jan og Wilfried Swenden (2010). *New Directions in Federalism Studies*. London: Routledge/ECPR.

Franko Aas, Katja (2013). «Epilog: medlemskap på prøve» (241-250 s) i Johansen, Nicolay B. m.fl i *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*. Oslo: Universitetsforlaget

Fuglerud, Øivind (2001). «Innledning» (s.9-15) i *Migrasjonsforståelse: flytteprosesser, rasisme og globalisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Føllesdal, Andreas (2014). Kapittel 4 «Hvis det norske forbudet mot norsk statsborgerskap er løsningen, hva er da problemet?» (side 78-87), i Langeland, Nils Rune i *Politisk kompetanse. Grunnlovas borgar 1814-2014*. Pax Forlag A/S. Oslo

Gulløy, Elisabeth (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005-2006*. Dokumentasjonsrapport. Rapport 2008/5. Statistisk Sentralbyrå

Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget. Bergen

Halvorsen, Knut (2008). *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utgave. Cappelen Akademisk Forlag. Oslo

Hammar, Tomas (1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.

Hammerslev, Ole (2013). Kapittel 6 «Max Weber» (s.213-234) i Hammerslev, Ole & Madsen, Mikael Rask (red.), i *Rettssociologi: klassiske og moderne perspektiver*. København: Hans Reitzels Forlag

Hjellum, Torstein (2008). *Den norske nasjonalstaten*. Oslo: Cappelen akademiske forlag

Innst. O. nr. 86 (2004-2005) – Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap

Jenkins, Richard (2008). Kap.2 “Similarity and Difference”. *Social Identity*. Routledge

Kjeldstadli, Knut (2003). Kap.16 «Kan fremmede egentlig bli nordmenn?», i Kjeldstadli, Knut m.fl. (Ed.) (2003): *Norsk innvandringshistorie. I nasjonalstatens tid 1814-1940*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Lister, Ruth (2003). “Introduction” og “What is Citizenship?” (s. 1-42) i *Citizenship: feminist perspectives*. Second edition. New York – Washington Square: New York University Press

LOV 2005-06-10 nr 51: Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

LOV 1950-12-08 nr.3: Lov om norsk riksborgarrett

Lovforslag nr. L44 – *Lov om ændring af lov om dansk infødsret*. Folketinget 2014-2015.  
<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=165388&exp=1> Nedlastet: 3.april 2015

Marshall, Thomas Humphrey (1950). “Citizenship and Social Class” kapittel 6 (s. 93-111), i Shafir, Gershon (ed.) (1998) *The Citizenship Debates: A Reader*. London: University of Minnesota Press.

Mathiesen, Thomas (2011). *Retten i samfunnet: en innføring I rettssosiologi*. Oslo: Pax Forlag A/S

Michaels, Walter (2006). *The trouble with diversity: How we learned to love identity and ignore inequality*. New York: Metropolitan

Michalsen, Dag (2014). Kapittel 9 «Formell og materiell lovgivningskompetanse: hvem skapte rett etter 1814?» (s.183-196), i Langeland, Nils Rune (red.) i *Politisk kompetanse. Grunnlovas borgar 1814-2014*. Oslo: Pax forlag

Midtbøen, Arnfinn Haagensen (2011) «Postnasjonal nødvendighet eller nasjonens retur?» (s. 203-219), i Næss, Hans Erik & Eriksen, Thomas Hylland (red.) i *Kulturell kompleksitet i det nye Norge*. Oslo: Unipub forlag

Myhre, Jan Eivind (2003). Kap.7 «Å holde rede på folk – 1800-tallets innvandring i fugleperspektiv» og kap.8 «Det liberale innvandringsregimet, 1860-1901», i Kjeldstadli, Knut m.fl. (Ed.) (2003): *Norsk innvandringshistorie. I nasjonalstatens tid 1814-1940*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Nash, Kate (2010). Kap.4 «Dangerous Rights: Of Citizens and Humans» i Banakar, Reza (2010), *Rights in Context. Law and Justice in Late Modern Society*. Ashgate, Farnham

Neumann, Iver B. & Sending, Ole Jacob (2003). *Regjering i Norge*. Oslo: Pax

Niemi, Einar (2003). Kap.1 «regimeskifte, innvandrere og fremmede», i Kjeldstadli, Knut m.fl. (Ed.) (2003): *Norsk innvandringshistorie. I nasjonalstatens tid 1814-1940*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Norges Offentlige utredning (NOU) 2000: 32 – Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning

Ot.prp. nr. 41 (2004-2005). Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Olsen, Espen D. H. (2014). “‘Utenforskapets’ paradoks: mot et depolitisert statsborgerskap?” Kap.8 (s. 134-152) i Eriksen, Erik Oddvar og Fossum, John Erik (red.) i *Det norske paradoks: om Norges forhold til den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget

Oxford Research AS (2011). *Rettigheter og tilhørighet: Evaluering av statsborgerregelverket*.

Pettersen, Silje Vatne (2012). Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011. Rapporter 25/2012. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå

([http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp\\_201225/rapp\\_201225.pdf](http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201225/rapp_201225.pdf)) nedlastet 30.10.2014

Statens Offentliga Utredningar (SOU) 1999:34 Svenskt medborgarskap

Soysal, Yasemin (1994). *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press

Soysal, Yasemin (1998). "Toward a Postnational Model of Membership" kapittel 10 (s.189-217), i *Shafir, Gershon (ed.): The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota

Thörn, H. (2002). *Globaliseringens dimensioner: Nationalstat, världssamhälle, demokrati och sociala rörelser*. Stockholm: Atlas.

Tjelmeland, Hallvard (2003). Kapittel 3 «opne grenser i ei oppgangstid» i Kjeldstadli, Knut m.fl. (Ed.) (2003) i : *Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Tverberg, Arnulf (2014). "Ny vår for menneskerettighetene i Grunnloven". Side 1-16. Lovdata.

Turner, Victor (1964). Betwixt and Between: The Liminal Period in Rites de Passage, i Melford E. Spiro (Hg): *Symposium on New Approaches to the Study of Religion*. Seattle: American Ethnological Society

Østerud, Øyvind (1994). *Hva er nasjonalisme?* Universitetsforlaget, Oslo

Østerud, Øyvind (2002). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget, Oslo.

### **Internett**

Folketinget - L44. Forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret. Nedlastet 03.03.2015: <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/l44/index.htm>

Forfang, Frode (2013). «Lov å være både norsk og utenlandsk?», kronikk i NRK publisert 09.12.2013. Nedlastet 10.11.2014: [http://www.nrk.no/ytring/bade-norsk-og-utenlandsk\\_-1.11394080](http://www.nrk.no/ytring/bade-norsk-og-utenlandsk_-1.11394080)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Nedlastet 12.02.2015: <http://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Folk-og-samfunn/Statsborgerseremonier/Statsborgerseremoni-gjennomfores-for-forste-gang-i-Norge-17-desember-2006/>

Justitsministeriet. Nedlastet 27.02.2015: <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2014/regeringen-indg%C3%A5r-bred-aftale-om-dobbelt-statsborgerskab>

SSB – Overgang til norsk statsborgerskap 2013. Nedlastet 30.10.14: <http://ssb.no/befolkning/statistikker/statsborger/aar/2014-05-15#content>

UDI – Dobbelt statsborgerskap. Nedlastet 05.11.14: <http://www.udi.no/ord-og-begreper/dobbelt-statsborgerskap/>

UDI – Løsning fra tidligere statsborgerskap. Nedlastet 05.11.14: <http://www.udi.no/ord-og-begreper/losning-fra-tidligere-statsborgerskap/>

UDI – Å miste norsk statsborgerskap. Nedlastet 05.11.14: <http://www.udi.no/ord-og-begreper/a-miste-norsk-statsborgerskap/#link4>

## **Figurer**

**Figur 1:** *Årlig overgang fra utenlandsk til norsk statsborgerskap, 1977-2011.* (Silje V. Pettersen 2012:13 Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011. Rapporter 25/2012. Statistisk Sentralbyrå)

**Figur 2:** *De ti største gruppene med overgang til norsk statsborgerskap, 2013.* (Statistisk sentralbyrå: <http://ssb.no/befolkning/statistikker/statsborger/aar/2014-05-15#content>)

**Figur 3:** *Svarfordeling på spørsmål om man vil søke om norsk statsborgerskap dersom man er sikker på å beholde sitt opprinnelige.* (Elisabeth Gulløy (2008) i Silje V. Pettersen 2012: 45 Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011. Rapporter 25/2012. Statistisk Sentralbyrå)

**Figur 4:** *Andel som har et annet statsborgerskap i tillegg til det norske.* (Elisabeth Gulløy (2008) i Silje V. Pettersen 2012: 45 Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011. Rapporter 25/2012. Statistisk Sentralbyrå)

## **Tabeller**

**Tabell 1:** Magnar Naustdalslid, seniorrådgiver, Utlendingsdirektoratet

**Tabell 2:** Magnar Naustdalslid, seniorrådgiver, Utlendingsdirektoratet

# Vedlegg

Vedlegg 1: Statsborgerloven – Lov 2005-06-10 nr.51 om norsk statsborgerskap

Vedlegg 2: Statsborgerforskriften, kapittel 6

Vedlegg 3: Lov nr. 1496 af 23-12-2014 om ændring af lov om dansk indfødsret

# Vedlegg 1: Statsborgerloven – Lov 2005-06-10 nr.51 om norsk statsborgerskap

Ikrafttredelse: 1.9.2006

## Kapittel 1. Innledende bestemmelser

### § 1. *Lovens saklige og stedlige virkeområde*

Loven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap.

Loven gjelder også for Svalbard og Jan Mayen.

### § 2. *Utøvelse av myndighet etter loven*

Loven gjennomføres av Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet og norske utenriksstasjoner.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser til utfylling av loven.

### § 3. *Forholdet til folkeretten*

Loven gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig.

## Kapittel 2. Erverv av statsborgerskap ved fødsel og adopsjon

### § 4. *Erverv ved fødsel*

Barn blir norsk statsborger ved fødselen dersom faren eller moren er norsk statsborger. Dør faren før barnet blir født, er det tilstrekkelig at faren var norsk statsborger da han døde.

Hittebarn som blir funnet i riket er norsk statsborger inntil annet legges til grunn.

### § 5. *Erverv ved adopsjon*

Barn som adopteres av en norsk statsborger blir norsk statsborger ved adopsjonen dersom barnet er under 18 år på adopsjonstidspunktet. Adopsjonsbevillingen må være gitt av norsk myndighet i medhold av adopsjonsloven, eller ved utenlandsk adopsjon som skal gjelde i Norge etter bestemmelsene i adopsjonsloven kapittel 4.

### § 5 a. *Erverv ved overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet*

Der foreldreskap overføres til en norsk statsborger etter midlertidig lov om overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet, blir barnet norsk statsborger ved overføringen dersom barnet er under 18 år på vedtakstidspunktet.

### § 6. *Betydningen av at grunnlaget for statsborgerskapet endres*

Ved avgjørelse eller erkjennelse av at det forholdet som la grunnlag for erverv av statsborgerskap etter lovens §§ 4 eller 5 ikke foreligger, skal barnet anses for aldri å ha vært norsk. Dette gjelder likevel ikke dersom barnet dermed blir statsløst, eller avgjørelsen eller erkjennelsen finner sted etter at vedkommende er fylt 18 år.

Når særlige grunner foreligger, kan det etter søknad treffes vedtak om at en avgjørelse eller erkjennelse som nevnt i første ledd ikke skal få betydning. Søkeren skal da anses for å ha vært norsk fra tidspunktet for opprinnelig antatt erverv av norsk statsborgerskap. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på hvor lang tid som er gått fra antatt erverv til det riktige forholdet ble fastslått, og om søkeren og dennes foreldre var i god tro.



### Kapittel 3. Erverv av statsborgerskap etter søknad

#### § 7. *Hovedregel om erverv etter søknad*

Enhver har etter søknad rett til norsk statsborgerskap dersom søkeren på vedtakstidspunktet

- a) har klarlagt sin identitet, jf. femte ledd,
- b) har fylt tolv år,
- c) er og vil forbli bosatt i riket,
- d) fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62,
- e) har til sammen syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, opphold i en eller flere søknadsperioder medregnet i syvårsperioden, jf. sjette ledd,
- f) fyller kravet om norskopplæring fastsatt i § 8,
- g) ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon eller har utholdt karenstid, jf. § 9, og
- h) fyller kravet om løsning fra annet statsborgerskap fastsatt i § 10.

Søkeren har ikke rett til norsk statsborgerskap etter første ledd dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot.

Opphold med tillatelser som ville vært gitt med minst ett års varighet, men som ble gitt med kortere varighet, jf. utlendingsloven § 60 første ledd tredje punktum, skal medregnes ved beregning av oppholdstid, jf. Statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e, §§ 11, 12, 15, 16, 17 og 18. Det samme gjelder oppholdstillatelser etter utlendingsloven § 60 første ledd fjerde punktum som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Uttømmende politiattest skal følge søknad om statsborgerskap. Politiattesten skal også vise forhold som søkeren er siktet eller tiltalt for.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om kravet til klarlagt identitet og om politiattest.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om beregning av oppholdstid etter reglene i dette kapitlet.

#### § 8. *Kravet om gjennomført norskopplæring*

For søkere mellom 18 og 55 år er det et krav å ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. For søkere mellom 18 og 55 år som er omfattet av plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, er det et krav at de må ha oppfylt sin plikt etter loven. Søknadstidspunktet er avgjørende for om 18-årsgrensen etter første og annet punktum er oppfylt.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kravet om gjennomført norskopplæring, herunder om unntak, og om kravet om tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

#### § 9. *Betydningen av straffbare forhold*

Den som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon har ikke rett til norsk statsborgerskap før det er gått en viss tid (karenstid) fastsatt i forskrift gitt av Kongen. Karenstidens lengde skal avhenge av den ilagte reaksjonen.

Karenstiden regnes fra den dag endelig dom er avsagt. Ved ilagt forelegg regnes karenstiden fra vedtakelsestidspunktet.

Den som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon, har ikke rett til norsk statsborgerskap før denne er gjennomført og all prøvetid er utholdt.

#### *§ 10. Kravet om løsning fra annet statsborgerskap*

Dersom søkeren ikke automatisk taper annet statsborgerskap som følge av innvilgelse av norsk statsborgerskap, må søkeren være løst fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges. Dersom søkeren ikke kan løses fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges, må søkeren innen ett år fra innvilgelsen av norsk statsborgerskap dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Dersom søkeren ikke kan bli løst fra annet statsborgerskap før en viss alder er oppnådd, må søkeren innen ett år etter å ha oppnådd denne alderen dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Det kan gjøres unntak fra kravet om løsning dersom løsning anses rettslig eller praktisk umulig eller av andre grunner fremstår som urimelig.

Dersom løsning fra annet statsborgerskap dokumenteres innen utløpet av fristen etter første ledd, skal det skriftlig bekreftes at det norske statsborgerskapet er i behold. Dersom løsning fra annet statsborgerskap ikke dokumenteres innen utløpet av fristen, kommer reglene om tilbakekall i § 26 første ledd til anvendelse.

#### *§ 11. Personer ankommet riket før fylte 18 år*

For søkere som ankom riket før de fylte 18 år, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel til sammen ha fem års opphold i riket i løpet av de siste syv årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i femårsperioden.

#### *§ 12. Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger*

For søker som er gift med en norsk statsborger og har felles bopel med ektefellen, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel til sammen ha minst tre års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden. Oppholdstiden i riket og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, må dessuten til sammen utgjøre minst syv år. Oppholdstid og tid som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig.

Første ledd gjelder tilsvarende for registrerte partnere og for samboere.

#### *§ 13. Nordiske statsborgere*

For søkere som er statsborger av et annet nordisk land, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav d og e. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket de siste to årene.

#### *§ 14. Søkere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen*

For søker som har oppholdsrett etter utlendingsloven kapittel 13 om særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen), gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav d. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdsrett i medhold av utlendingsloven §§ 112 til 116.

#### *§ 15. Tidligere norske borgere*

For søkere som tidligere har vært norsk statsborger, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav d og e. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket de siste to årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Oppholdstid i en eller flere søknadsperioder medregnes i toårsperioden.

For barn under tolv år som tidligere har vært norsk statsborger og som er barn av norsk statsborger, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, d og e. Barn som er over to år på søknadstidspunktet, må likevel ha oppholdt seg i riket de siste to årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Oppholdtid i en eller flere søknadsperioder medregnes i toårsperioden.

#### § 16. *Statsløse*

For søkere som er statsløse gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, e og h. Som statsløs regnes ikke den som ved egen handling eller unnlatelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land. Statsløs søker som på søknadstidspunktet har fylt 18 år, må likevel ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Oppholdtid i en eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden.

#### § 17. *Barns erverv av statsborgerskap som bipersoner*

Barn under 18 år av den som erverver eller har ervervet norsk statsborgerskap etter bestemmelsene i kapitlet her, har etter søknad rett til norsk statsborgerskap såfremt de fyller vilkårene i § 7 første ledd bokstav a, c, g og h, og det ikke foreligger forhold som nevnt i § 7 annet ledd. Det samme gjelder barn av foreldre som har ervervet norsk statsborgerskap i medhold av §§ 20 eller 21. Søkerens alder på søknadstidspunktet er avgjørende for om søkeren kan erverve norsk statsborgerskap etter paragrafen her.

Barn som er over to år på søknadstidspunktet, må likevel ha oppholdt seg i riket de siste to årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i toårsperioden. Kravet om oppholdstillatelse gjelder likevel ikke barn som er statsborger av et annet nordisk land.

Barn som er gift eller registrert partner omfattes ikke av paragrafen her.

#### § 18. *Særlige grupper av søkere*

Kongen i statsråd kan i forskrift gi regler om unntak fra ervervsvilkårene i dette kapitlet for særlige grupper av søkere.

#### § 19. *Dispensasjon*

Dersom særlig sterke grunner foreligger, kan det i den enkelte sak til gunst for søkeren gjøres unntak fra vilkårene for erverv av statsborgerskap fastsatt i dette kapitlet.

### Kapittel 4. Erverv av statsborgerskap ved melding i henhold til nordisk avtale

#### § 20. *Erverv ved melding*

Danske, finske, islandske og svenske statsborgere har ved melding rett til å bli norsk statsborger såfremt vedkommende har fylt 18 år, har vært bosatt i riket de siste syv år og i denne tiden ikke er dømt til frihetsstraff eller særreaksjon som følge av straffbart forhold. Melderens godtgjørelse at vedkommende senest ved ervervet er løst fra annet statsborgerskap.

Politiattest som viser om melderens har vært ilagt frihetsstraff eller strafferettslig særreaksjon i løpet av de siste syv årene, skal følge melding om statsborgerskap. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om politiattest.

#### § 21. *Gjennerverv ved melding*

Den som har tapt det norske statsborgerskapet og deretter bare har vært statsborger av annet nordisk land, har ved melding rett til å få det norske statsborgerskapet tilbake

såfremt melderer har bosatt seg i riket og godtgjør at vedkommende senest ved ervervet er løst fra annet statsborgerskap.

#### § 22. *Erverv for barn*

Barn under 18 år av den som erverver statsborgerskap etter bestemmelsene i §§ 20 eller 21 får automatisk norsk statsborgerskap ved foreldrenes erverv, såfremt barnet er bosatt i Norge og senest ved ervervet er løst fra annet statsborgerskap.

Barn som er gift eller registrert partner omfattes ikke av første ledd.

§ 6 gjelder tilsvarende.

### Kapittel 5. Tap av statsborgerskap

#### § 23. *Tap ved erverv av annet statsborgerskap*

Den som erverver annet statsborgerskap etter søknad eller uttrykkelig samtykke, taper sitt norske statsborgerskap.

Barn under 18 år som automatisk erverver et annet statsborgerskap fordi en av foreldrene som har del i foreldreansvaret erverver et annet statsborgerskap, taper sitt norske statsborgerskap. Tapet inntreffer likevel ikke dersom den andre av foreldrene er norsk statsborger, eller dersom barnet er gift eller registrert partner.

#### § 24. *Tap ved fravær fra riket*

Den som ervervet norsk statsborgerskap ved fødselen, men som ikke har vært bosatt i til sammen to år i Norge eller til sammen syv år i Norge og andre nordiske land, taper sitt norske statsborgerskap når vedkommende fyller 22 år.

Den som ellers ville tape sitt norske statsborgerskap etter første ledd, kan etter søknad få rett til å beholde det såfremt søkeren har tilstrekkelig tilknytning til Norge. Søknad om det må fremmes innen vedkommende fyller 22 år.

En søknad kan tas under behandling selv om den er fremsatt for sent, dersom søkeren ikke er vesentlig å bebreide for dette, eller det ville være urimelig at statsborgerskapet tapes på grunn av forsømmelsen.

Taper noen sitt norske statsborgerskap etter denne paragraf, taper også vedkommendes barn statsborgerskapet. Det gjelder likevel ikke dersom en av foreldrene fortsatt er norsk, eller barnet selv fyller vilkårene i første ledd for å beholde statsborgerskapet.

Tap av statsborgerskap etter denne paragraf inntreffer ikke dersom vedkommende dermed blir statsløs.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om vilkårene for å beholde norsk statsborgerskap etter paragrafen her.

#### § 25. *Tap etter søknad*

Norsk statsborger som er bosatt i utlandet og har annet statsborgerskap, har etter søknad rett til å bli løst fra sitt norske statsborgerskap. Dersom søkeren er bosatt i Norge og har annet statsborgerskap, kan vedkommende bare bli løst fra det norske statsborgerskapet dersom det vil være urimelig å nekte dette.

Uavhengig av bosted kan søkeren ikke løses fra sitt norske statsborgerskap dersom dette medfører at vedkommende blir statsløs. Vedkommende kan likevel løses fra norsk statsborgerskap dersom søkeren er bosatt i utlandet, og det er nødvendig av hensyn til erverv av et annet statsborgerskap. Det skal da settes en frist for når annet

statsborgerskap må være ervervet. Dersom annet statsborgerskap ikke er ervervet innen fristens utløp, anses vedkommende som ikke løst fra sitt norske statsborgerskap.

#### § 26. *Tilbakekall*

Norsk statsborgerskap skal tilbakekalles dersom kravet til løsning fra annet statsborgerskap ikke er oppfylt. Dette gjelder likevel ikke dersom det gjøres unntak fra løsningskravet etter § 10 første ledd fjerde punktum. Dersom løsning fra annet statsborgerskap dokumenteres etter utløpet av fristen i § 10 første ledd, kan tilbakekall unnlates med mindre særlige grunner taler mot det. Dersom det ikke treffes vedtak om tilbakekall, skal det skriftlig bekreftes at det norske statsborgerskapet er i behold.

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles der omgjøringsadgang følger av forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler. Tilbakekall av statsborgerskap som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger, kan likevel bare foretas hvis søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

### Kapittel 6. Saksbehandling m.m.

#### § 27. *Saksgang mv.*

Søknad om norsk statsborgerskap inngis til politiet eller norsk utenriksstasjon som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet avgjør søknaden. Melding om norsk statsborgerskap inngis til politiet som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet treffer vedtak om meldingen skal godtas eller ikke.

Vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av Utlendingsdirektoratet.

Vedtak som nevnt i første og annet ledd kan påklages til Utlendingsnemnda. Kongen i statsråd er klageinstans i saker hvor departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter § 28 annet ledd. Utlendingsloven §§ 77, 78 og 79 første ledd gjelder tilsvarende ved behandling av saker etter loven her.

Departementet kan beslutte at vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet til gunst for den saken gjelder, skal prøves av Utlendingsnemnda. Beslutningen skal treffes senest fire måneder etter at vedtaket ble truffet, være skriftlig og grunngis. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for slik beslutning.

Kommer Utlendingsnemnda i en sak etter fjerde ledd til at Utlendingsdirektoratets vedtak er ugyldig, skal den oppheve vedtaket og sende saken tilbake til direktoratet for hel eller delvis ny behandling. § 26 annet ledd annet punktum gjelder tilsvarende. Gyldige vedtak kan ikke oppheves eller endres, men nemnda kan avgi en uttalelse om sakens prinsipielle sider. Utlendingsnemndas vedtak kan ikke påklages.

Når Utlendingsnemnda har truffet vedtak etter loven her til gunst for den saken gjelder, kan departementet ved søksmål få prøvet gyldigheten av vedtaket. Søksmål må være reist innen fire måneder etter at vedtaket ble truffet. Søksmål reises mot den vedtaket er truffet til gunst for. Megling i forliksrådet foretas ikke.

I sak som nevnt i fjerde ledd har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. I sak som nevnt i sjette ledd har vedkommende rett til fri saksførsel uten behovsprøving.

Kongen kan gi regler om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal antas til behandling. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om saksforberedelse og om

Utlendingsnemndas kompetanse i saker etter fjerde ledd. Kongen kan også gi regler om nemndas nærmere behandling av saker etter loven her.

#### § 28. Instruksjonsmyndighet

Departementet kan ikke instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolking eller skjønnsutøvelse.

Departementet kan instruere om prioritering av saker.

For å ivareta hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn kan departementet instruere uavhengig av begrensningene i første ledd.

#### § 29. Opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt

I forbindelse med melding eller søknad om norsk statsborgerskap har den saken gjelder, plikt til å framlegge alle opplysninger som kan ha betydning for vedtaket.

I forbindelse med behandlingen av en sak etter loven her kan den saken gjelder pålegges å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket, fremskaffe nødvendig dokumentasjon og å møte personlig.

Dersom det organet som behandler en sak etter loven her, anser det som nødvendig for opplysning av saken, kan organet, uten hinder av taushetsplikt, pålegge følgende organer å utlevere opplysninger i samsvar med forskrift etter fjerde ledd:

- a) politiet,
- b) ligningsmyndighetene,
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen,
- d) Statens lånekasse for utdanning og
- e) kommunene.

Kongen skal i forskrift gi nærmere regler om hvilke organer som kan pålegge utlevering av opplysninger etter annet ledd, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes.

#### § 30. Adgang til å stille behandlingen av en søknad i bero

Behandlingen av en søknad kan stilles i bero dersom det oppstår spørsmål om å treffe vedtak etter utlendingsloven og vedtaket vil ha betydning for søknaden om statsborgerskap.

Behandlingen kan også stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden, jf. § 9.

#### § 31. Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn

Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn kan bare fremmes av foreldrene i fellesskap eller av den som har foreldreansvaret alene. Dersom en av foreldrene oppholder seg på ukjent sted, kan søknad likevel fremmes av den andre. Er foreldrene fratatt foreldreansvaret eller er foreldrene døde, opptrer vergen for barnet.

For barn som har fylt tolv år kreves det samtykke i søknaden. Det kreves ikke samtykke dersom barnet på grunn av sykdom eller utviklingshemning varig er ute av stand til å gi samtykke.

Barn som ikke har fylt tolv år skal gis mulighet til å gi uttrykk for sin mening. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for erverv av norsk statsborgerskap etter § 21.

## Kapittel 7. Gebyr og straff

### § 32. *Gebyr*

Det kan kreves gebyr for behandlingen av søknader og meldinger om statsborgerskap. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om gebyrets størrelse, innkreving og unntak fra plikten til å betale gebyr.

### § 33. *Straff*

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven her, eller medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler.

Overtredelse regnes som forseelse og påtales bare når allmenne hensyn krever det.

## Kapittel 8. Sluttbestemmelser

### § 34. *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.<sup>1</sup> Fra samme tid oppheves lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgerrett.

### § 35. *Den europeiske konvensjon om statsborgerskap*

Stortinget samtykker i ratifikasjon av Den europeiske konvensjon om statsborgerskap 6. november 1997.

### § 36. *Overgangsregler*

Søknader og meldinger skal behandles etter loven her dersom de er fremmet etter lovens ikrafttredelse. Søknader og meldinger som er fremmet før lovens ikrafttredelse, skal behandles etter loven her dersom det vil være til gunst for søkeren eller melderens.

§ 27 tredje ledd og § 28 gjelder også for saker som er fremmet før, men som avgjøres etter at loven her trådte i kraft.

Meldinger som er kommet inn til fylkesmannen oversendes Utlendingsdirektoratet for avgjørelse. Klager som er kommet inn til departementet oversendes Utlendingsnemnda for avgjørelse.

### § 37. *Særlige overgangsregler for barn født før lovens ikrafttredelse*

Barn under 18 år som ble adoptert av en norsk statsborger før loven her trådte i kraft, men som ikke ble norsk statsborger ved adopsjonen eller senere ved melding eller søknad, har ved melding rett til å bli norsk statsborger, såfremt adopsjonsbevillingen ble gitt av norsk myndighet i medhold av adopsjonsloven eller det foreligger utenlandsk adopsjon som gjelder i Norge etter bestemmelsene i adopsjonsloven kapittel 4.

Barn under 18 år født før loven her trådte i kraft som ikke er norsk statsborger, har ved melding rett til å bli norsk statsborger dersom faren var norsk statsborger da barnet ble født. Døde faren før barnet ble født, er det tilstrekkelig at faren var norsk statsborger da han døde.

§ 31 i loven her gjelder også for erverv av norsk statsborgerskap etter første og annet ledd.

§ 17 i loven her gjelder også for barn under 18 år av dem som har ervervet norsk statsborgerskap etter lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgerrett.

## Vedlegg 2: Statsborgerforskriften – kapittel 6

Ikrafttredelse: 1.9.2006

### Kapittel 6. Unntak fra løsningskravet, jf. statsborgerloven § 10

#### § 6-1. *Unntak fra løsningskravet*

I følgende tilfeller anses løsning fra annet statsborgerskap som rettslig eller praktisk umulig, eller fremstår av andre grunner som urimelig, jf. statsborgerloven § 10 første ledd:

1. Lovgivningen i søkerens tidligere hjemland tillater ikke at statsborgere løses fra statsborgerskapet, eller løsning anses praktisk umulig.
2. Myndighetene i tidligere hjemland har avslått søknad om løsning.
3. Hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at det ikke kreves at søkeren tar kontakt med myndighetene i tidligere hjemland for å søke om løsning.
4. Det er gått mer enn ett år fra norsk statsborgerskap ble innvilget eller fra alder hvor løsning etter tidligere hjemlands lovgiving er mulig uten at løsning er dokumentert oppnådd, og hjemlandet har ikke gitt opplysninger om forventet saksbehandlingstid. Dersom man har kunnskap om at søkerens tidligere hjemland ikke svarer på søknader om løsning fra statsborgerskap, kan det gjøres unntak fra løsningskravet ved innvilgelsen av norsk statsborgerskap.
5. Myndighetene i søkerens tidligere hjemland setter urimelig tyngende vilkår for å bli løst. Hvorvidt løsningsgebyret som kreves er urimelig tyngende skal vurderes ut fra alminnelig inntekt. Dersom gebyret overstiger fire prosent av søkerens inntekt, anses løsningsgebyret urimelig tyngende. Det samme gjelder dersom søkeren har omsorg for barn under 18 år, og løsningsgebyret, derunder eventuelt løsningsgebyr for barn, overstiger to prosent av søkerens inntekt. Løsningsgebyr til og med kr 2.500 anses likevel ikke urimelig tyngende. For foreldreløse barn anses et hvert løsningsgebyr som urimelig tyngende.
6. Søkeren har sperret adresse i folkeregisteret i henhold til forskrift 9. november 2007 nr. 1268 om folkeregistrering § 9-5 og det vil medføre fare for søkerens sikkerhet dersom søkeren pålegges å ta kontakt med myndighetene i tidligere hjemland for å søke om løsning.



# Vedlegg 3: Lov nr. 1496 af 23-12-2014 om ændring af lov om dansk indfødsret

## Lov om ændring af lov om dansk indfødsret

### (Accept af dobbelt statsborgerskab og betaling af gebyr i sager om dansk indfødsret)

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

#### § 1

I lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004, som ændret ved § 30 i lov nr. 542 af 24. juni 2005, § 6 i lov nr. 647 af 12. juni 2013, lov nr. 729 af 25. juni 2014 og lov nr. 730 af 25. juni 2014, foretages følgende ændringer:

1. § 4 A, stk. 1, ophæves.

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 1 og 2.

2. § 5, stk. 2, ophæves.

3. I § 6, stk. 2, ændres »§ 5, stk. 1,« til: »§ 5«.

4. § 7 ophæves.

5. § 12, stk. 1, 1. pkt., affattes således:

»Ved indgivelse af ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation for ansøgere, der er fyldt 18 år, og ved indgivelse af ansøgning om bevis for eller bevarelse af dansk indfødsret betales et gebyr på 1.200 kr.«

6. § 12, stk. 1, 3. pkt., ophæves, og i stedet indsættes:

»Der betales ikke gebyr for børn, der er omfattet af forældres erklæring eller ansøgning om dansk indfødsret, jf. § 5 og § 6, stk. 2. Der betales kun gebyr en gang for ansøgning om naturalisation, en gang for ansøgning om bevis for dansk indfødsret, en gang for ansøgning om bevarelse af dansk indfødsret og en gang for afgivelse af erklæring om dansk indfødsret. Det påhviler ansøgeren og den erklærende at dokumentere, at eventuelle gebyrer tidligere er betalt. Gebyrerne betales ikke tilbage, hvis ansøgningen ikke imødekommes, eller hvis erklæringen afvises.«

7. § 13, stk. 6, ophæves.

#### § 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. september 2015.

Stk. 2. § 1, nr. 5, finder ikke anvendelse på ansøgninger og erklæringer, der er indgivet eller afgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger og erklæringer finder de hidtil gældende regler anvendelse.

#### § 3

Stk. 1. Tidligere danske statsborgere, der har fortabt deres danske indfødsret i medfør af § 7 i lov om dansk indfødsret og opfylder betingelserne i stk. 2 og 3, erhverver dansk indfødsret ved inden for 5 år fra lovens ikrafttræden over for statsforvaltningen at afgive skriftlig erklæring herom.

Stk. 2. Erklæring efter stk. 1 kan afgives af tidligere danske statsborgere, der ikke er idømt en ubetinget frihedsstraf i perioden mellem fortabelsen af den danske indfødsret og afgivelse af erklæring, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. For tidligere danske statsborgere over 22 år, der er født i udlandet, er det i tilfælde, hvor der ikke ved det fyldte 22. år er truffet en afgørelse i medfør af § 8 i lov om dansk indfødsret, endvidere en betingelse, at de pågældende inden det fyldte 22. år har haft bopæl her i riget eller haft ophold her i riget af sammenlagt mindst 1 års varighed.

Stk. 4. Erhverver en tidligere dansk statsborger indfødsret ved afgivelse af erklæring i medfør af stk. 1, tilkommer indfødsretten også den pågældendes barn, herunder adoptivbarn, medmindre det udtrykkeligt er angivet, at et barn ikke skal være omfattet af erhvervelsen af indfødsret. Det er en forudsætning for et barns erhvervelse af dansk indfødsret, at den erklærende har del i forældremyndigheden over barnet, og at barnet er ugift og under 18 år. For et adoptivbarn er det tillige en betingelse, at adoptionen har gyldighed efter dansk ret.

#### **§ 4**

Den, der er optaget på lov nr. 1224 af 18. december 2012 om indfødsrets meddelelse eller senere love om indfødsrets meddelelse med krav om løsning fra statsborgerretlige forhold til fremmede stater, og som ikke er blevet løst, erhverver dansk indfødsret ved inden for 2 år fra lovens ikrafttræden, jf. § 2, over for statsforvaltningen at afgive skriftlig erklæring herom.

#### **§ 5**

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

*Givet på Fredensborg Slot, den 23. december 2014*

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

MARGRETHE R.

/ Mette Frederiksen